

UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE DE SEVILLA
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA FINANCIERA Y CONTABILIDAD



TESIS DOCTORAL

***EL SISTEMA DE INTENDENCIAS INDIANO Y EL CONTROL DE LA REAL
HACIENDA. EL VIRREINATO DEL RÍO DE LA PLATA (1776-1782)***

Doctoranda:

Manuela Domínguez Orta

Directores de tesis:

Dr. D. Fernando G. Gutiérrez Hidalgo

Dr. D. Juan Baños Sánchez-Matamoros

Sevilla, 2014

ÍNDICE

PARTE I:	INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1:	INTRODUCCIÓN	3
1.1.	Línea de investigación: Historia de la Contabilidad	5
1.2.	Revisión de la literatura y objetivo de la investigación	9
1.3.	Metodología	14
1.3.1.	Fuentes primarias y secundarias en los estudios histórico-contables	15
1.3.2.	Fuentes primarias y secundarias utilizadas	16
1.4.	Estructura del trabajo	21
PARTE II:	EL ESTADO DE LA ADMINISTRACIÓN INDIANA PREVIO AL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE INTENDENCIAS (1700-1776)	25
CAPÍTULO 2:	INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN INDIANA ANTERIOR AL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE INTENDENCIAS (1700-1776)	27
2.1.	Introducción	29
2.2.	Instituciones político-administrativas y judiciales	30
2.2.1.	Virreinos	30
2.2.2.	Audiencias	33
2.2.3.	Gobernaciones	36
2.2.4.	Corregimientos y Alcaldías Mayores	38
2.2.5.	Cabildos	39
2.2.6.	Conflictos de competencias entre las instituciones político-administrativas y judiciales	40
2.3.	Instituciones hacendísticas	41
2.3.1.	Cajas Reales	41
2.3.2.	Tribunales de Cuentas	45
2.3.3.	Juntas Generales de Hacienda	50
2.4.	Conclusiones del capítulo	51

CAPÍTULO 3: DEFICIENCIAS EN LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE LAS COLONIAS INDIANAS (1700-1776)	53
3.1. Introducción	55
3.2. Problemas y deficiencias derivados de la orografía y la geopolítica	58
3.3. Problemas y deficiencias en el sistema de gobierno	61
3.4. Problemas y deficiencias en el sistema judicial	65
3.5. Ineficiencias de la Real Hacienda	66
3.5.1. Instituciones hacendísticas	67
3.5.2. Ineficiencias del proceso contable	68
3.5.3. Deficiencias en la agricultura, industria y minería. Sus implicaciones para la Real Hacienda	74
3.5.4. Problemas del comercio y su influencia en la Real Hacienda.	76
3.6. Ineficiencia de los mecanismos de control establecidos por la Metrópoli: juicios de residencia y visitas generales	79
3.7. Conclusiones del capítulo	81
 CAPÍTULO 4: REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE LAS COLONIAS INDIANAS (1700-1776)	 85
4.1. Introducción	87
4.2. Una reorganización territorial más racional	88
4.3. Reformas en el sistema de gobierno	95
4.3.1. Modificaciones en el gobierno peninsular para la mejora del gobierno indiano	95
4.3.2. El sistema de gobierno indiano	99
4.4. Reformas en el sistema judicial	101
4.5. Reformas encaminadas a mejorar la eficiencia de la Real Hacienda y su recaudación.	102
4.5.1. Cambios en las instituciones hacendísticas	103
4.5.2. Reformas en el proceso contable	104

4.5.3.	Mejoras en la agricultura, industria y minería. Sus implicaciones en la Real Hacienda	108
4.5.4.	Reformas en el comercio para incrementar la recaudación	110
4.5.5.	Racionalización de las rentas con el objetivo de aumentar las arcas de la Corona	114
4.6.	Conclusiones del capítulo	117
PARTE III:	EL SISTEMA DE INTENDENCIAS INDIANO	119
CAPÍTULO 5:	EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE LAS INTENDENCIAS EN INDIAS	121
5.1.	Introducción	122
5.2.	Antecedentes franceses: segunda mitad del siglo XVII	123
5.3.	Antecedentes peninsulares: primera mitad del siglo XVIII	125
5.3.1.	La Ordenanza de Intendentes de 1718	127
5.3.2.	La Ordenanza de Intendentes de 1749	130
5.4.	Las primeras intendencias en Indias: segunda mitad del siglo XVIII	136
5.4.1.	Primeros pasos: intentos fallidos	136
5.4.2.	El Plan de Intendencias de José de Gálvez: su gestación, aprobación y paralización	138
5.5.	Las intendencias en el Virreinato del Río de la Plata: 1776-1782	146
5.5.1.	Creación del Virreinato del Río de la Plata	147
5.5.2.	Establecimiento de las intendencias	151
5.6.	Expansión del sistema de intendencias al resto de las colonias de ultramar: 1782-1787	155
5.7.	Conclusiones del capítulo	161

CAPÍTULO 6: CONSECUENCIAS DE LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE INTENDENCIAS EN INDIAS	165
6.1. Introducción	167
6.2. Consecuencias de la implantación de las de las intendencias en la ordenación territorial	167
6.2.1. Nueva división territorial del Virreinato del Río de la Plata	169
6.2.2. Nueva división territorial del resto de las colonias de ultramar	172
6.3. Consecuencias de la implantación de las intendencias en el ámbito gubernativo, judicial y militar: competencias de los intendentes	176
6.3.1. La causa de justicia	177
6.3.2. La causa de policía	179
6.3.3. La causa de guerra	184
6.4. Conclusiones del capítulo	188
 PARTE IV: EL SISTEMA DE INTENDENCIAS Y LA REORGANIZACIÓN DE LA REAL HACIENDA	 191
 CAPÍTULO 7: ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SISTEMA DE INTENDENCIAS INDIANO EN EL ÁMBITO HACENDÍSTICO	 193
7.1. Introducción	195
7.2. Estructura organizativa	196
7.3. Influencia del sistema de intendencias en las instituciones de Hacienda	202
7.3.1. Las Intendencias y las Tesorerías Reales	202
7.3.2. Las Intendencias y los Tribunales de Cuentas	206
7.3.3. Las Intendencias y las Juntas Superiores de Hacienda	207
7.4. Conclusiones del capítulo	208

CAPÍTULO 8: INTERVENCIÓN DE LOS INTENDENTES EN LA REAL HACIENDA INDIANA	211
8.1. Introducción	213
8.2. El intendente en la estructura y procesos internos de Hacienda	213
8.3. El intendente como juez	217
8.4. La intervención del intendente en el control de caudales	221
8.5. La intervención del intendente en el control de la información contable	226
8.6. El intendente y la racionalización de las rentas	235
8.6.1. Ramos de Real Hacienda	237
8.6.2. Ramos particulares	254
8.6.3. Rentas estancadas	259
8.7. Conclusiones del capítulo	260
 PARTE V: CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	263
 CAPÍTULO 9: CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	265
9.1. Conclusiones	267
9.1.1. Conclusiones de la parte II: Estado de la administración indiana previo al establecimiento del sistema de intendencias (1700-1776)	267
9.1.2. Conclusiones de la parte III: El sistema de intendencias indiano (1776-1787)	270
9.1.3. Conclusiones de la parte IV: El sistema de intendencias y la reorganización de la Real Hacienda	272
9.2. Limitaciones del estudio	275
9.3. Futuras líneas de investigación	276
 BIBLIOGRAFÍA	281

**PARTE I:
INTRODUCCIÓN**

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

- 1.1. Línea de investigación: Historia de la Contabilidad
- 1.2. Revisión de la literatura y objetivo de la investigación
- 1.3. Metodología
 - 1.3.1. Fuentes primarias y secundarias en los estudios histórico-contables
 - 1.3.2. Fuentes primarias y secundarias utilizadas
- 1.4. Estructura del trabajo

1.1. Línea de investigación: Historia de la Contabilidad

El presente estudio se enmarca en la línea de investigación de Historia de la Contabilidad. Geográfica y temporalmente está contextualizado en las posesiones de ultramar que el imperio español tenía en la segunda mitad del siglo XVIII, concretamente en los territorios que formaron el Virreinato del Río de la Plata, actual Argentina. Con este trabajo se pretende contribuir a la literatura del sistema de intendencias indiano. Sistema instaurado por el gobierno central la Metrópoli con el objetivo de mejorar la administración, gestión y control de la Real Hacienda de Indias.

En la década de los ochenta y principios de los noventa hubo un gran interés por la investigación en Historia de la Contabilidad debido principalmente a la amplitud de sus intereses y enfoques. Según Carnegie y Napier se estaba produciendo una inclusión de nuevos adeptos que completaban la literatura con otros enfoques a medida que iba evolucionando la concepción de la Historia de la Contabilidad (1996).

En un primer momento la Historia de la Contabilidad se había concebido como una forma de mostrar las prácticas contables y la figura de los contadores. Después aparecieron tres enfoques: uno más utilitarista de ver el pasado, en el que la Historia de la Contabilidad se convertía en una base de datos para comprender la práctica contable actual; otro segundo donde la Historia de la Contabilidad servía para identificar soluciones que dieran respuesta a problemas presentes (Previts, et al., 1990); y por último, había surgido una visión más crítica que perseguía comprender el pasado de la contabilidad a través de la perspectiva de teorías sociales y políticas. De este modo la Historia de la Contabilidad Tradicional adoptaría la primera concepción, a lo sumo la segunda, y la Nueva Historia de la Contabilidad adoptaría la última (Carnegie y Napier 1996).

Los académicos de la Nueva Historia de la Contabilidad abogan por el estudio de situaciones de ruptura en lugar de meras descripciones y estudian la forma en la que la contabilidad contribuye a influir en su entorno, así como la adaptación de la contabilidad al mundo exterior. Por tanto, defienden que la contabilidad no debe ser estudiada como

una técnica sino como un elemento que configura el contexto social y organizativo que le rodea (Hernández, 2013).

Hernández Esteve señala que aunque entre los seguidores de la Nueva Historia de la Contabilidad existen posturas extremas que persiguen separarse de la ideología tradicional de las investigaciones en Historia de la Contabilidad, incluso llegando a desprestigiarlas, se trata de una minoría. En el caso español, el propósito de los investigadores ha sido desde el principio enriquecer el campo de actuación de la Historia de la Contabilidad utilizando teorías sociológicas para interpretar los hechos que descubren y que también describen. Por tanto, incorporan teorías sociológicas al instrumental interpretativo completando los planteamientos tradicionales (2013).

La visión crítica y los nuevos enfoques utilizados en la investigación, unidos a la ampliación de los temas de estudio han puesto de manifiesto el interés por la Historia de la Contabilidad en las últimas décadas del siglo pasado, plasmado en un aumento de trabajos (Hernández, 1997a, 1997b). Este auge se ha ido acentuando durante los primeros años del siglo XXI hasta la actualidad (Hernández, 2013).

Otro hecho que ha contribuido a este escenario, ha sido el carácter amplio que ha cobrado la Historia de la Contabilidad. Así, se ha convertido en una investigación histórica multidisciplinar que no solo analiza la evolución en la manera de llevar los libros de cuentas y las ideas conceptuales en las que se ha ido apoyando la práctica contable, sino que extiende su ámbito de actuación a cualquier actividad humana que haya generado registros contables. De ahí que investigadores de otras áreas como por ejemplo la Historia Económica se interesen por la Historia de la Contabilidad. De hecho, el interés es mutuo. Por un lado la información generada por la contabilidad es importante en el conocimiento del desarrollo económico, ya que la actividad económica puede medirse con los registros contables; al mismo tiempo que el contenido de los libros contables, más allá de la técnica, hace visible un pensamiento económico determinado (Hernández, 2013).

La Historia de la Contabilidad también ha evolucionado en cuanto a técnicas y enfoques en la medida que, además de los métodos propios de su área, utiliza los desarrollados por la ciencia económica. Además usa herramientas conexas a la contable como por ejemplo la sociología, filosofía y política económica que permiten dar explicación a los fenómenos contables desde una perspectiva histórica (Fleischman et al., 2000).

No obstante, y pese a esta proliferación de trabajos sobre Historia de la Contabilidad, el papel de los investigadores no anglosajones se ha visto limitado por su dificultad para publicar en el ámbito internacional. En este sentido, Carmona (2004), tras su examen sobre la diseminación de la investigación en Historia de la Contabilidad en el período 1900-1999 puso de manifiesto esta situación. Además ha intentado contribuir al cambio de escenario aportando sugerencias, como por ejemplo incentivar el interés por la contabilidad de otros países en los investigadores anglosajones, y animar a los autores anglosajones y no anglosajones a trabajar juntos.

En la misma línea Walter (2005) ha achacado el problema a que la producción científica está centrada en la época de la modernidad y en casos angloamericanos. Así, ha realizado un llamamiento a la academia para que sean incluidos trabajos referidos a otros lugares, como el Este de Europa y Latinoamérica, y escritos en otras lenguas distintas a la inglesa.

En un estudio sobre el período 2000-2008 que actualiza el trabajo de Carmona (2004), Baños y Gutiérrez han constatado que este escenario ha permanecido durante los primeros años del siglo XXI (2010). De igual modo atribuyen este sesgo a que las revistas más prestigiosas en este campo son anglosajonas (2011).

Sin embargo, y pese a estas limitaciones, los trabajos de autores no anglosajones tienen una mayor amplitud de casos estudiados y tanto los sectores como los períodos analizados también son más diversos (Baños y Gutiérrez, 2011). En un estudio reciente, Hernández Esteve ha descrito en profundidad cuánto se ha investigado sobre Historia de la Contabilidad en España en los últimos veinte años, poniendo de manifiesto que

nuestro país posee un grupo de investigadores relevantes tanto en número como por la calidad de sus aportaciones (2013).

Una prueba del dinamismo español es la infraestructura que se ha creado para alentar a sus investigadores. Por ejemplo, el nacimiento en 1992 de la *Comisión de Historia de la Contabilidad de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA)*¹. Además, se otorga un premio anual para reconocer el mejor trabajo publicado, el Premio Enrique Fernández Peña.

También hay que destacar los *Encuentros de Trabajos sobre Historia de la Contabilidad de AECA* que desde 1992 se han venido celebrando en distintos puntos de la geografía española², junto con las sesiones específicas para la discusión y difusión de trabajos sobre Historia de la Contabilidad en el marco de congresos y reuniones de áreas más amplias como la contable³ y la económica⁴.

Todo ello sin olvidar la proyección internacional. Así, nuestro país ha acogido acontecimientos internacionales de esta disciplina como el *8th World Congress of Accounting Historians* en 2000 y el *7th Accounting History International Conference* en 2013. También destacan los eventos organizados entorno a Luca Pacioli, habiendo sido sede en 2011 tres ciudades italianas y en 2013 Estambul.

Otro paso importante de nuestro país en la difusión de la investigación en Historia de la Contabilidad ha sido la creación de la Revista *De Computis, Revista Española de Historia*

¹ A partir de ahora AECA.

² El programa de estas reuniones está formado habitualmente por conferencias plenarias, mesas redondas y sesiones paralelas en las que se presentan comunicaciones que abordan distintas áreas de investigación dentro de la disciplina. En este sentido, se exponen estudios sobre contabilidad eclesiástica, señorial, de empresas industriales, comerciales y ferroviarias; así como sobre del sector público. Igualmente la procedencia de sus asistentes es variada. Por ejemplo, en el último, celebrado en 2012 en Soria, hubo presencia venezolana, de Palestina, Portugal y Argentina, entre otros (nota de la autora).

³ Por ejemplo los Congresos de AECA celebrados cada dos años, los encuentros bienales organizados por la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad (ASEPUC), y los Workshop on Accounting and Management Control – Raymond Konopka Memorial, que se celebran anualmente durante los meses de invierno (nota de la autora).

⁴ Por ejemplo la décima edición del Congreso Internacional organizado por la Asociación Española de Historia Económica (AEHE) contó con una sesión dedicada a trabajos en Historia de la Contabilidad (nota de la autora).

de la Contabilidad. Su primer número vio la luz en diciembre de 2004 y desde entonces publica dos números anuales que incluyen artículos doctrinales y otras secciones, como por ejemplo noticias, crónicas, comentarios bibliográficos, resúmenes de tesis doctorales e información sobre archivos y libros.

Por tanto las investigaciones en Historia de la Contabilidad han ido adquiriendo cada vez mayor importancia. Según Mills "[...] *toda ciencia social - o mejor dicho, todo estudio social bien considerado - requiere una perspectiva histórica de la concepción y un uso completo de los materiales históricos*" (1993:801). Así, el conocimiento de cualquier disciplina, entre ellas la contabilidad, no es completo si no se conoce su recorrido en el transcurso del tiempo.

1.2. Revisión de la literatura y objetivo de la investigación

Tradicionalmente las colonias indianas han sido estudiadas desde un punto de vista político, económico, judicial y social. En este sentido destacan los trabajos de Hernández, 1963; Muro, 1956, 1970, 1989; y Sánchez, 1954, 1968, 1972, 1991, 1995; que consideraron el panorama indiano en su conjunto y marcaron el inicio de una larga trayectoria investigadora sobre los territorios de ultramar. Otros trabajos han sido más concretos y se han centrado en el análisis de sus instituciones más relevantes como el Consejo de Indias⁵ y las Secretarías de Estado y del Despacho⁶.

⁵ El Consejo de Indias se constituyó de forma independiente el 1 de agosto de 1524. Hasta ese momento los asuntos indianos habían sido tratados en la Junta de Indias creada en 1511 y formada por un grupo de miembros del Consejo de Castilla. En 1571 contó con un cuerpo legislativo propio, pero hasta entonces se había regido por las Ordenanzas del Consejo de Castilla y las Leyes Nuevas (AGI, Contaduría, Leg. 1780). El Consejo de Indias tuvo jurisdicción suprema en los territorios indianos, sus competencias abarcaron asuntos militares, de gobierno, de justicia y hacendísticos. En este sentido, entre otras funciones, marcaba las directrices de organización y funcionamiento de la Iglesia indiana; intervenía en la organización bélica y defensa de las colonias; proponía al monarca los altos cargos de la administración indiana; también hacía propuestas de creación, derogación y modificación de disposiciones legales; era Tribunal Supremo de Justicia; y revisaba las cuentas relacionadas con los territorios indianos a través de su oficina de la Contaduría. En el momento de su creación estuvo compuesto por un presidente y cuatro consejeros, aunque varió a lo largo de su historia (García, 1998).

⁶ Las Secretarías de Estado y del Despacho constituyeron un sistema de gobierno que a lo largo del siglo XVIII sustituyó de forma paulatina al sistema tradicional basado en un régimen concejil. Estas instituciones estuvieron encabezadas por ministros que mantenían una comunicación directa con el monarca (Moranchel, 2012).

Entre los trabajos sobre el Consejo de Indias destacan los que han estudiado su regulación (Muro, 1957; Gómez, 2004a); creación (Ramos, 1970); gobierno (García, 1998, 2004; Schäfer, 2003); documentación gestionada en sus salas (Gómez, 2011); y sus funciones, como por ejemplo la provisión de cargos (Burgos, 2012). Para el caso de las Secretarías de Estado y del Despacho destacan los estudios sobre la figura del secretario y demás miembros que las formaban (Escudero, 1976; Gómez, 2003); la documentación que tramitaban (Gómez, 1993); y su instauración (López-Cordón, 2000). No obstante, los más relevantes para comprender el contexto gubernativo del siglo XVIII versan sobre lo que supuso la introducción de las Secretarías de Estado y del Despacho para el sistema de gobierno tradicional basado en un régimen concejil (Barrero, 1984; Escudero, 2004; Gómez, 2004b; Moranchel, 2010, 2012).

Respecto a las instituciones situadas en los territorios indianos se han publicado trabajos sobre sus autoridades político-administrativas y judiciales, virreinos y audiencias, respectivamente. La literatura en el primer caso abarca, entre otros aspectos, el proceso de instauración del sistema virreinal en los territorios de ultramar, el gobierno de alguno de sus virreyes, y la instauración de nuevos virreinos en el siglo XVIII, haciendo hincapié en las motivaciones que impulsaron su creación y las repercusiones sobre los que ya existían. En este sentido destacan los trabajos pioneros de Alcázar, 1945; Céspedes, 1947; Radaelli, 1959; Mariluz, 1964; Barba, 1977; De Gandía, 1977; Gianello, 1977; Rubio, 1983; Sanz, 1983; y Rock, 1988; seguidos de los de Bermúdez, 2004; Tau, 2004; y Orozco, 2005.

En el caso de las audiencias, destacan los trabajos que han analizado su proceso de implantación, regulación y el ejercicio de impartir justicia (Sánchez, 1992; Bermúdez, 2002; De la Puente, 2004; Dougnoc, 2004; Garriga, 2004, 2006; Martiré, 2005). También son relevantes los trabajos que se centran en el estudio de una audiencia concreta, como por ejemplo la de Buenos Aires (Mariluz, 1949, 1975; Casagrande, 2012); México (Gayol, 2002), Santiago de Chile (Martiré, 1997; Barrientos, 2001, 2003, 2005), La Plata o Charcas (López, 2002; Cebreiros, 2012); o Quito (Molina, 2008).

En este contexto institucional se encuentran las intendencias, establecidas en el siglo XVIII dentro del marco reformador de la dinastía borbónica. Distintos autores han destacado su relevancia. Así por ejemplo Hernández ha definido las intendencias como *"la máxima innovación de los Borbones"* (1963:169); Arjona apunta que su implantación tanto en España como en América *"fue en el orden político-administrativo, la más importante de cuantas reformas se realizaron en el siglo XVIII"* (1973:149); Domínguez Ortiz las ha considerado como *"la innovación administrativa más importante de los Borbones"* (1976:94); Sánchez, como *"una importante reforma en la administración territorial de las Indias"* (1992:211); y Ots, ha afirmado que *"el nervio de las grandes reformas introducidas por Carlos III en el gobierno de las Indias lo constituye la aplicación a estos territorios del sistema de intendencias"* (1993:68).

Junto a tales aserciones aparecieron investigadores interesados en profundizar en su estudio. Así destacan los trabajos de Kamen, 1964; Anes, 1975; Corona, 1990; Dedieu, 2004; Pérez, 2006; Dubet, 2008a, 2008b, 2010a, 2011, 2012a, 2012b, 2013 sobre las intendencias establecidas en la península; y los de Pietschmann, 1983; Dubet, 2007a, 2007b; Muñoz, 2010; que analizan su origen reflexionando sobre la posible influencia y similitud del modelo español y francés.

Con respecto a las erigidas en los territorios de ultramar se han analizado, entre otros aspectos, su legislación, causas que motivaron su instauración, proceso de implantación y posterior expansión por los territorios indianos. Entre los trabajos más relevantes destacan Morazzani, 1966; Borges, 1975; Rees, 1989,1992; Andreo, 1997; San Martino, 1999; González, 2001; Orduña, 1997, 2003; y Navarro, 1959, 1995, 2004a. Otros trabajos han analizado una intendencia concreta o el conjunto de intendencias que integraron un virreinato. Por ejemplo, el caso de las intendencias neogranadinas (García, 1946; Lucena, 2005); la Intendencia de Lima (Deusta, 1965; Fisher, 1981, 2000, 2006); de Nueva España (Pietschmann, 1970, 1994, 1996; Rees, 1982,1983; García, 2000; De Gortari, 2006; Navarro, 2005, 2009), Chile⁷ (Rees, 1991), Puno (Luque, 1999); Guadalajara (Castañeda,

⁷ Intendencia de la Capitanía de Chile, incluida en el Virreinato de Perú (nota de la autora).

2002; Calderón y Díaz, 2005; Navarro, 2008), y las que integraron las Provincias Internas en el virreinato novohispano (Navarro, 2007).

Sobre las intendencias rioplatenses, objeto de estudio del presente trabajo, parte de la literatura se ha orientado hacia una intendencia concreta, como el caso de la Intendencia de Mendoza (Comadrán, 1959), Salta de Tucumán (Acevedo, 1965), del alto Perú (Acevedo, 1981,1992), San Juan (Salinas, 2001), Paraguay (Mariluz, 2003), y Cuyo (Salinas, 2006). Y otra parte ha examinado el sistema de intendencias establecido en el virreinato, prestando especial atención a la intendencia de su capital, Buenos Aires. Este es el caso de los trabajos de Lynch, 1967; Morazzani, 1972, 1973; Rees, 1985, 1987, 1989, 1992; Comadrán, 1995; Acevedo, 1995; Mariluz, 1995; Martiré, 1995; Zorraquín, 1995; y San Martino, 1992, 1999.

Sin embargo, la literatura tiene una visión histórica o jurídica, ya que la mayoría de los investigadores que han contribuido a ella son historiadores o profesionales del Derecho. Por tanto se sabe poco sobre las implicaciones de las intendencias en el ámbito económico. El presente trabajo pretende contribuir en este sentido analizando la estructura organizativa del sistema de intendencias desde una perspectiva económica, al mismo tiempo que estudiar su influencia en la Real Hacienda indiana.

Los estudios publicados hasta este momento que han aportado claridad sobre los aspectos hacendísticos de los territorios de ultramar han centrado su atención en las prácticas contables. En este sentido destacan los que han contribuido a ampliar el conocimiento contable de alguna renta, como el caso del tabaco (Céspedes, 1954, 1992; Fisher, 1999; Morazzani, 2002) o la pólvora (Núñez, 1999); la implantación del método de partida doble en sustitución del método de cargo y data (Santos, 1960; González, 1994; Donoso, A. 1996, 1997, 1999, 2001, 2008, 2010); los problemas metodológicos de las Cajas Reales (Laviana, 1983b, 1992); las actividades de los Tribunales de Cuentas⁸ (Gutiérrez, 2009); la contabilidad del oro y la plata que llegaba a la Casa de la

⁸ Instituciones encargadas de inspeccionar las cuentas (nota de la autora).

Contratación⁹ (Donoso, R. 1992, 1996, 2004); y la fiscalización de las cuentas en un determinado lugar, como por ejemplo Puerto Rico (Mirón, y otros, 2011).

Sin embargo no hay estudios publicados que analicen la Real Hacienda en su conjunto, es decir, que vayan más allá de la contabilidad y fiscalización de las cuentas o de una renta concreta y extienda su análisis a la administración, gestión y control de la Hacienda. El presente trabajo pretende contribuir a la literatura en este sentido. Su objetivo es estudiar la influencia del sistema de intendencias indiano en la Real Hacienda, poniendo de manifiesto que desde la Metrópoli se decidió instaurarlo en Indias para mejorar la eficiencia y el control de su Hacienda con la finalidad de incrementar las rentas y consecuentemente las arcas de la Corona.

Para ello se estudiarán las causas que motivaron el establecimiento de las intendencias en Indias, su proceso de instauración, maduración y posterior expansión por los territorios de ultramar. Se analizará la estructura organizativa del sistema de intendencias desde un punto de vista económico y su influencia en la organización que había tenido la Real Hacienda hasta ese momento, al mismo tiempo que se estudiará la intervención de los intendentes en distintos ámbitos, especialmente el económico, cuyo objetivo fue maximizar el control de la Hacienda y con ello la recaudación.

El estudio se ha centrado en el Virreinato del Río de la Plata. El motivo principal ha sido que en sus territorios se logró instaurar el sistema de intendencias después de varios intentos fallidos en otros puntos de la geografía indiana. Hasta aquel momento se había intentado establecer sin éxito, a lo sumo se había logrado crear alguna intendencia aislada, no un conjunto de ellas, y con funciones limitadas al ámbito militar. Esta circunstancia provocó que las intendencias rioplatenses se utilizasen de modelo para las

⁹ Primer organismo creado para gestionar los asuntos indianos. Se creó por las Ordenanzas de 20 de enero de 1503, su funcionamiento se reguló por las de 15 de junio de 1510 y posteriormente, ambas se ampliaron por las de 18 de mayo de 1511. Se ubicó en Sevilla, donde permaneció hasta 1717 que se trasladó a Cádiz y se mantuvo hasta ser suprimida en 1790. Cuando en 1524 se creó el Consejo de Indias, éste asumió la administración de la Hacienda y el gobierno de las colonias indianas perdiendo protagonismo la Casa de la Contratación en este ámbito. Su función principal fue comercial, sin embargo, a lo largo de su historia se encargó de asuntos náuticos, judiciales, fiscales, y emigración, entre otros (Donoso, R. 1996).

que posteriormente se irían creando en el resto de las colonias de ultramar. De igual modo, la normativa que reguló las intendencias indianas se basó en la *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aire* (a partir de ahora Ordenanza de Buenos Aires)¹⁰.

En cuanto al período de estudio, se ha tomado los años comprendidos desde el inicio del proceso de instauración de las intendencias en el virreinato, 1776, hasta que estuvo consolidado el sistema y publicada la Ordenanza que lo regularía, 1782. Esta fecha coincide con los primeros pasos de expansión del sistema por el resto de los territorios de ultramar. No obstante el período se ha ampliado para el estudio de los antecedentes del sistema de intendencias, remontándose a la segunda mitad del siglo XVII. De igual forma ha sucedido para el análisis del contexto de la administración indiana previo a su establecimiento, que se ha remontado a 1700 para facilitar la comprensión de las razones que motivaron su implantación, así como las posturas de adeptos y contrarios al sistema que originaron un ritmo discontinuo en su establecimiento.

1.3. Metodología

Tomando la definición de Tuchman, método es la forma en la que se especifica cómo capturar el objeto de estudio (1994), por lo que la finalidad del método es lograr el objetivo del trabajo. Los métodos utilizados pueden ser cualitativos o cuantitativos. Siguiendo a Previts et al. (2000) en Historia de la Contabilidad se viene aplicando en los últimos tiempos técnicas cuantitativas, no obstante la mayor parte de los trabajos históricos se desarrollan siguiendo una metodología cualitativa, especialmente basada en el análisis y exploración de archivos históricos por su aporte de evidencias empíricas.

Por otro lado, es necesario contextualizar los hechos estudiados. Así, en el estudio que se presenta se ha de contextualizar el sistema de intendencias indiano en un escenario social y político, no se pueden estudiar las intendencias como un acontecimiento aislado. En este sentido, Hernández (1996) destaca la importancia de describir los

¹⁰ La Ordenanza se publicó el 28 de enero de 1782 (nota de la autora).

hechos en un trabajo enmarcado en el ámbito de la Historia de la Contabilidad, afirmando que goza preeminencia la descripción sobre la interpretación de los hechos en términos de objetividad.

Otros autores, incluso aquellos que se decantan por estudios con un componente interpretativo, señalan que previamente se ha de realizar una descripción narrativa de los hechos para favorecer la explicación de los mismos (Funnell, 1996) y para establecer un orden en el contexto en el que se desenvuelven (Napier, 1989; Funnell, 1996).

1.3.1. Fuentes primarias y secundarias en los estudios histórico-contables

Según Tuchman *"... las fuentes secundarias son los libros y artículos escritos por los historiadores y los científicos sociales sobre un tópico. Las fuentes primarias son en la mayor parte de los casos los datos históricos (documentos o prácticas) del período que uno está tratando de explicar..."* (1994:318).

Dependiendo del objeto de análisis y el tipo de estudio, descriptivo o interpretativo, el peso de las fuentes primarias y secundarias será distinto. No obstante, hay que tener en cuenta que las fuentes secundarias ofrecen mayor subjetividad en cuanto que su autor hace su propia lectura de los hechos y su percepción es la transmitida en su trabajo (Tuchman, 1994).

Distintos autores son partidarios de la presencia de fuentes primarias en trabajos históricos. Así Previts et al. (1990) señalan que un trabajo de narrativa que no se sustente en fuentes primarias no puede ser considerado descriptivo. Incluso autores que critican los trabajos de Historia de la Contabilidad por su excesivo componente descriptivo, establecen que las fuentes secundarias deben usarse en una medida justa, y que ante la presencia de fuentes primarias y secundarias, deberían priorizar las primeras (Flesher y Samson, 1990).

Gourvish (1995) es otro de los autores que destaca la importancia de los archivos primarios en la bibliografía de este tipo de trabajos. Del mismo modo, Fleischman y

Tyson (1997) inciden en la necesidad de una revisión de las fuentes primarias previo a profundizar en el resto del trabajo.

1.3.2. Fuentes primarias y secundarias utilizadas

Para la elaboración del presente trabajo se han tenido en cuenta tanto fuentes primarias como secundarias. Sin embargo, se ha apoyado principalmente en la información proporcionada por las primeras. Las fuentes primarias consultadas se dividen en tres grupos¹¹. El primero reúne diccionarios históricos¹², geográficos¹³ y hacendísticos¹⁴ de la época en la que se contextualiza el estudio; colecciones de tratados u otros documentos, como la *Colección completa de los tratados de América Latina*¹⁵; y colecciones legislativas, como por ejemplo la *Recopilación de las Leyes de Indias* (a partir de ahora RLI) y la *Colección de documentos para la historia de México*, que en su primer tomo agrupa Leyes y Ordenanzas de aplicación a los territorios novohispanos. Especialmente la regulación de las intendencias, como la Ordenanza de Intendentes de 1718¹⁶, la Ordenanza de Intendentes de 1749¹⁷, la Ordenanza de Buenos Aires de 1782 y la Ordenanza de Nueva España de 1786¹⁸.

¹¹ Esta división ha sido realizada por la autora atendiendo al origen y tipología de la información suministrada (nota de la autora).

¹² Por ejemplo el *Diccionario histórico-biográfico del Perú. Parte Primera, que corresponde a la época de la dominación española* (ocho tomos). Publicado entre 1874-1890 (nota de la autora).

¹³ Por ejemplo el *Diccionario geográfico universal dedicado a la Reina Nuestra Señora* (diez tomos). Publicado entre 1831-1834 (nota de la autora).

¹⁴ Por ejemplo el *Diccionario de Hacienda para el uso de los encargados de la suprema dirección de ella* (cinco tomos). Publicado entre 1826-1840 (nota de la autora).

¹⁵ El título completo es: *Colección completa de los tratados de América Latina, convenciones, capitulaciones, armisticios y otros actos diplomáticos de todos los estados de América Latina comprendidos entre el Golfo de México y el Cabo de Hornos desde el año 1493 hasta nuestros días* (11 volúmenes). Publicado entre 1822-1869 (nota de la autora).

¹⁶ El nombre completo es: *Ordenanza de 4 de julio de 1718 para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes y para Tesorero General, Pagadores y Contadores de los Ejércitos y Provincias*. A partir de ahora Ordenanza de Intendentes de 1718 (nota de la autora).

¹⁷ Su nombre completo es: *Ordenanza de 13 de octubre de 1749 para el Restablecimiento e Instrucción de Intendentes de Provincias y Ejércitos*. A partir de ahora Ordenanza de Intendentes de 1749 (nota de la autora).

¹⁸ Su nombre completo es: *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de Nueva España*. Fecha de su publicación: 4 de diciembre de 1786. A partir de ahora Ordenanza de Nueva España (nota de la autora).

El segundo grupo engloba informes, cartas y memoriales de personajes relevantes de la época de estudio que fueron recopilados y mandados a imprimir, como el caso de las *Memorias de los virreyes de Perú*¹⁹. El tercer grupo está compuesto por documentos custodiados en archivos históricos, cuyo origen es variado. En el presente trabajo los fondos archivísticos consultados proceden en su mayoría del Archivo General de Indias (a partir de ahora AGI).

Este archivo fue creado por RO de 8 de mayo de 1785 y se ubicó en el edificio que había albergado la Casa Lonja de Mercaderes de Sevilla²⁰. Su creación estuvo motivada principalmente por dos razones, espacio y legitimación. Espacio en cuanto que el Archivo General de Simancas²¹ no contaba con capacidad suficiente para acoger la documentación que le llegaba, siendo imposible conservarla en buen estado. Y legitimación porque ante la publicación a mediados del siglo XVIII de algunas obras²² que daban una visión negativa de la colonización española, Carlos III ordenó escribir una Historia del Nuevo Mundo que rebatiese dichos escritos. El encargo se hizo a Juan Bautista Muñoz²³ en 1779, quien concibió la idea de crear un archivo exclusivo para la documentación relacionada con las colonias de ultramar (Guía del AGI, 2008).

Para ello se tomó como fecha divisoria entre lo histórico y lo administrativo el año de 1760. Así, se ordenó remitir al nuevo archivo la documentación de ultramar anterior a esa fecha que se custodiaban en el Archivo General de Simancas y en las principales instituciones indianas. Desde ese momento se fueron incorporando al AGI fondos procedentes de distintos organismos indianos como el Consejo de Indias, la Casa de la Contratación, los Consulados y las Secretarías de Estado y del Despacho (Guía del AGI, 2008).

¹⁹ El título completo es: *Memorias de los virreyes que han gobernado el Perú durante el tiempo del coloniaje español* (cinto tomos). Reúne las memorias de los virreyes desde Juan de Mendoza y Luna, Marqués de Montesclaros (1607-1615) hasta Teodoro de Croix (1784 y 1790) (nota de la autora).

²⁰ Este edificio se construyó en el último tercio del siglo XVI como Casa Lonja de Mercaderes, sede del Consulado y lugar de negocios. Su finalidad fue evitar que se utilizasen las gradas de la catedral y su interior como mercado (nota de la autora).

²¹ Archivo Central de la Corona desde el siglo XVI (nota de la autora).

²² Por ejemplo, *Histoire philosophique et politique des établissements et du comerce des Européens dans les deux Indes* de Guillermo Tomás Raybal, publicada en Amsterdam en 1770; y *The History of America* de William Robertson, publicada en Londres en 1777 (Guía del AGI, 2008).

²³ Académico, historiador y cosmógrafo mayor de Indias (nota de la autora).

Actualmente el archivo está compuesto por más 43.000 legajos organizados en 16 secciones atendiendo a su procedencia, así como se había indicado en las Ordenanzas de 10 de enero de 1790 para el funcionamiento del AGI. De modo que cada sección reúne documentos relativos a una misma materia y procedencia, aunque estos criterios no se han respetado siempre, dándose excepciones. En la siguiente tabla se muestran las distintas secciones, número de legajos que componen cada una de ellas, período que comprenden y un resumen de su contenido.

SECCIONES DEL ARCHIVO GENERAL DE INDIAS				
SECCIÓN	NOMBRE DE LA SECCIÓN	Nº LEGAJOS QUE LA COMPLETEN	FECHAS	CONTENIDO
I	Patronato	307	1480-1801	Fondos del Patronato Real, Derechos de la Corona en materia eclesiástica y aquellos que a principios del siglo XIX se consideraron relevantes desde un punto de vista histórico.
II	Contaduría	2126	1514-1782	Documentación generada por el Consejo de Indias como Tribunal Superior de Cuentas a través de su oficina de la Contaduría General (1).
III	Contratación	6301	1492-1795	Documentación relacionada con la actividades de la Casa de la Contratación.
IV	Justicia	1207	1515-1617	Documentación generada por el Consejo de Indias como Tribunal de Justicia.
V	Gobierno	18714	1492-1870	Fondos procedentes de tres archivos: del Consejo de Indias, vía reservada y la oficina de la Contaduría General del Consejo.
VI	Escribanía de Cámara de Justicia	2864	1525-1778	Es continuación de la sección IV: Justicia. En 1571 se estableció el cargo de Escribano de Cámara, de ahí esta sección.
VII	Arribadas	648	1674-1822	Documentación derivada de las actividades de la Casa de la Contratación en su período gaditano. En este período la Secretaría del Juzgado de Arribadas y la Comisaría Interventora de la Hacienda Pública asumieron las funciones de la Casa de la Contratación.
VIII	Correos	895	1752-1846	Fondos de la Dirección General de Correos.
IX	Estado	110	1683-1860	Documentos de la primera Secretaría de Estado encargada de asuntos exteriores.
X	Ultramar	1013	1605-1896	Fondos de los últimos años del Consejo de Indias, Secretarías de Estado y posteriores Ministerios sobre la administración de las posesiones de ultramar.
XI	Papeles de Cuba	2956	1712-1877	Archivo de la Capitanía General de Cuba.
XII	Consulados	3158	1543-1890	Documentos de la Antigua Universidad de Cargadores a Indias que en 1543 se constituyó en Consulado.
XIII	Títulos de Castilla	14	s/f	Diferentes títulos nobiliarios.
XIV	Tribunal de Cuentas	2751	1853-1893	Fondos del Tribunal de Cuentas del Reino creado en la segunda mitad del siglo XIX. Están referidos a las cuentas de Cuba y Puerto Rico.
XV	Diversos	48	1758-1898	Fondos de archivos particulares.
XVI	Mapas y planos	6379	s. XVI-XIX	Documentos que requieren una conservación especial como consecuencia de sus características físicas.

(1) Los envíos posteriores a 1760 se incorporaron en la sección V: Gobierno, en su distrito audiential.

Figura 1.1.
Secciones del AGI²⁴

²⁴ Elaboración propia a partir del AGI y De la Peña, 1958.

La mayoría de los fondos consultados provienen de la sección V: Gobierno, la más voluminosa y la que abarca un período de tiempo mayor, desde el descubrimiento de América hasta finales del siglo XIX. Sus 18.714 legajos se agrupan en 15 subsecciones, las 14 primeras siguen para su clasificación el criterio del distrito audiencial al que pertenecen y la decimoquinta, denominada Indiferente, el criterio de materias. Esta última se divide a su vez en tres grupos: Indiferente de Nueva España, Indiferente del Perú²⁵ e Indiferente General²⁶. La siguiente tabla muestra esta división:

SUBSECCIONES DE LA SECCIÓN V: GOBIERNO		
Nº	NOMBRE	FECHAS
1	Audiencia de Santo Domingo	1518-1852
2	Audiencia de México	1519-1856
3	Audiencia de Guatemala	1525-1837
4	Audiencia de Guadalajara	1533-1832
5	Filipinas	1574-1850
6	Audiencia de Panamá	1513-1825
7	Audiencia de Lima	1529-1849
8	Cuzco	1629-1833
9	Santa Fe	1527-1831
10	Audiencia de Charcas	1534-1833
11	Buenos Aires	1534-1838
12	Quito	1564-1847
13	Chile	1529-1836
14	Caracas	1535-1847
15	Indiferente	1492-1870

Figura 1.2.

Subsecciones de la Sección V: Gobierno²⁷

²⁵ La documentación de Indiferente de Nueva España e Indiferente de Perú contiene información procedente del archivo del Consejo de Indias, la vía reservada y la oficina de la Contaduría del Consejo de Indias similar a la contenida en las secciones audienciales, pero en este caso referidas a las Secretarías de Nueva España y de Perú.

²⁶ Un primer grupo contiene papeles de gobierno no ubicados en un marco geográfico por su carácter general y de aplicación a todo el territorio indiano, como por ejemplo los Reales Decretos y Reales Disposiciones; documentación consultada frecuentemente por sus organismos productores, como el caso de las peticiones y memoriales; y aquella que se consideró conveniente mantener reunida, como los Tratados de Paz y Declaraciones de guerra, y la referida a la vida interna del Consejo. Un segundo grupo de documentos van referidos a organismos de la administración indiana dependientes del Consejo de Indias, como la Casa de la Contratación, Consulados y Juzgados de Arribadas; otros que no se correspondían con el ámbito geográfico americano, como Canarias; y documentos eclesiásticos o que no admitían una clasificación geográfica. Y un tercer grupo que reunía los llamados Papeles de España que habían estado archivados en la sección XIV (Ceballos, 2002).

²⁷ Elaboración propia a partir del AGI.

La documentación consultada proviene en su mayoría de la subsección de Buenos Aires e Indiferente General. En el primer caso debido a que este estudio se contextualiza en el distrito del virreinato rioplatense y en el segundo caso, por el interés que para el territorio indiano tiene la información recogida bajo este epígrafe. El anexo 1 aporta información sobre el contenido de los 620 legajos de la subsección de Buenos Aires, así como el período que abarcan.

Respecto a las fuentes secundarias, su finalidad ha sido contextualizar el estudio para ampliar el conocimiento de la situación política y económica del imperio español, el estado de la administración indiana y de qué forma el gobierno metropolitano intervenía en ella. También se han tenido en cuenta las fuentes secundarias para la descripción del sistema de intendencias desde un punto de vista histórico. Algunas de estas fuentes son actuales y otras tienen su origen en la primera mitad del siglo XX, no obstante y pese a su antigüedad, se consideran imprescindibles por haber sido pioneras en determinadas cuestiones de las que se ha reflexionado posteriormente, haber marcado una línea de investigación o haber asentado una base legislativa de obligada consulta. Este es el caso de los trabajos de Muro Orejón y Sánchez Bella para conocer el contexto histórico y legislativo, y los estudios de Kamen, Fischer, Lynch, Pietschman, Rees y Navarro García sobre las intendencias.

1.4. Estructura del trabajo

Para lograr los objetivos propuestos el trabajo se ha estructurado en cinco partes y nueve capítulos. La primera parte coincide con el presente capítulo introductorio. En éste se realiza una revisión de la literatura poniendo de manifiesto aspectos de interés que no han sido estudiados o lo han sido vagamente. En este apartado también se describen los objetivos del trabajo y la metodología que se ha seguido para su consecución, haciendo una mención especial a las fuentes primarias consultadas por haber constituido un pilar importante en el desarrollo del estudio.

La segunda parte integra tres capítulos: segundo, tercero y cuarto. En ella se presenta la situación de la administración de las colonias indianas anterior a que el sistema de

intendencias se estableciese en sus territorios. Así, el período de estudio de esta segunda parte abarca desde 1700, fecha considerada hito importante en el proceso reformador que llevó a cabo la dinastía borbónica y en el que se enmarcaron las intendencias, hasta 1776, momento en el que las intendencias se instauraron con la estructura organizativa y competencias que mantendrían posteriormente hasta su desaparición.

En el capítulo segundo se describe el panorama institucional político-administrativo, judicial y hacendístico que encontró el sistema de intendencias en el momento de su instauración; detallándose las competencias, jurisdicciones y funcionamiento de sus instituciones. De forma especial se analizan las instituciones hacendísticas más relevantes: Cajas Reales, Tribunales de Cuentas y Juntas Generales de Hacienda. En el capítulo tercero, se muestran los problemas que la orografía y geopolítica causaron en la gestión de los territorios indianos, así como las deficiencias de su sistema de gobierno, judicial y hacendístico. En este último caso se analiza la ineficiencia en el funcionamiento y organización de las instituciones de Hacienda que desembocaron en su ineficiencia; irregularidades del proceso contable; carencias del sector agrario, industrial y minero como posibles fuentes de riquezas; y los inconvenientes del comercio transoceánico y de interior.

En el cuarto capítulo se exponen las reformas relacionadas con las colonias de ultramar que el gobierno metropolitano puso en marcha en el siglo XVIII para erradicar la situación crítica que atravesaba el imperio, así como sus resultados. Para ello se ha seguido un esquema de presentación similar al utilizado en el capítulo segundo. En este sentido, se describen las reformas llevadas a cabo en las divisiones político-administrativas desde un punto de vista territorial, seguido de las que afectaron al sistema de gobierno, judicial y hacendístico; pormenorizando en aquellas reformas dirigidas a mejorar la eficiencia de las instituciones de Hacienda, el proceso contable, e incrementar las rentas provenientes del sector agrario, industrial, minero y comercial.

La tercera parte está compuesta por los capítulos quinto y sexto que se centran en el análisis del sistema de intendencia indiano. La principal motivación para el

establecimiento de las intendencias en Indias fue acabar con la ineficiente administración y gestión de sus territorios, ya que las reformas que se habían puesto en práctica hasta aquel momento no habían arrojado resultados satisfactorios.

En el capítulo quinto se describe el proceso de implantación de las intendencias en Indias, reflexionando sobre las razones que motivaron su instauración así como las que influyeron en su ritmo de establecimiento y expansión. En este sentido se estudian sus antecedentes franceses, en el siglo XVII; peninsulares, en la primera mitad del siglo XVIII; y los primeros intentos que se dieron en los territorios de ultramar, finales de la primera mitad del siglo XVIII y principios de la segunda. En el capítulo sexto se estudia el efecto de las intendencias en la geopolítica americana, las características de los intendentes y cómo estos funcionarios intervinieron en asuntos de gobierno, policía, justicia y castrenses.

La cuarta parte del trabajo, formada por los capítulos séptimo y octavo, se centra en el análisis de la influencia de las intendencias indianas sobre la Real Hacienda. Concretamente, en el capítulo séptimo se analiza la estructura organizativa del sistema de intendencias y su efecto en las instituciones hacendísticas desde un punto de vista organizativo. En el siguiente capítulo, el más extenso, se examinan las funciones que tuvieron los intendentes en el ámbito de Hacienda dirigidas a mejorar el control que desde la Metrópoli se pretendía poseer sobre las colonias indianas. En este sentido se analiza cómo intervinieron en el control interno de sus instituciones, su posición de jueces en asuntos económicos, sus actuaciones para controlar los caudales indianos y su envío a la Metrópoli, el control que ejercieron sobre la información contable, y la racionalización de las rentas.

La quinta y última parte se corresponde con las conclusiones y futuras líneas de investigación, compuesta por un único capítulo de idéntica denominación. En esta parte se exponen las conclusiones extraídas del estudio, así como las limitaciones encontradas en su desarrollo. Igualmente se presentan distintas propuestas sobre futuras líneas de investigación, algunas de ellas encaminadas a erradicar las limitaciones del presente trabajo y otras a ampliar los objetivos del estudio.

PARTE II:
EL ESTADO DE LA ADMINISTRACIÓN INDIANA PREVIO AL ESTABLECIMIENTO DEL
SISTEMA DE INTENDENCIAS (1700-1776)

CAPÍTULO 2: INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN INDIANA ANTERIOR AL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE INTENDENCIAS (1700-1776)

- 2.1. Introducción
- 2.2. Instituciones político-administrativas y judiciales
 - 2.2.1. Virreinos
 - 2.2.2. Audiencias
 - 2.2.3. Gobernaciones
 - 2.2.4. Corregimientos y Alcaldías Mayores
 - 2.2.5. Cabildos
 - 2.2.6. Conflictos de competencias entre las instituciones político - administrativas y judiciales
- 2.3. Instituciones hacendísticas
 - 2.3.1. Cajas Reales
 - 2.3.2. Tribunales de Cuentas
 - 2.3.3. Juntas Generales de Hacienda
- 2.4. Conclusiones del capítulo

2.1. Introducción

Sobre la descripción del aparato administrativo indiano existe confusión debido a la diferente nomenclatura utilizada para designar un mismo territorio y a la opacidad de las delimitaciones geográficas y jurisdiccionales de las distintas unidades político-administrativas. Así por ejemplo, se utilizaron los nombres de "Virreinato de Nueva España", "Reino de Nueva España" y "Nueva España" para hacer referencia a un mismo lugar, aunque cada denominación correspondía a jurisdicciones diferentes. A esta confusión también contribuyeron las variaciones que sufrieron estas delimitaciones a lo largo de la historia.

Por otro lado, un mismo territorio se fragmentó de forma diferente dependiendo del criterio utilizado: distritos audienciales, eclesiásticos, fiscales, divisiones político-administrativas, u otros. En este sentido, hubo territorios que dependieron de unidades administrativas superiores, en su totalidad o de forma parcial, otros que fueron independientes políticamente pero estuvieron sujetos a otros territorios desde judicialmente, e incluso hubo casos en los que un mismo territorio estaba políticamente subordinado a un distrito y judicialmente a otro distinto (Pietschmann, 1996).

Esta situación se vio empeorada por las alteraciones en las dependencias de unos territorios con otros a lo largo del tiempo. Además, las competencias y jurisdicciones de las instituciones sobre los territorios también variaron con el paso del tiempo. Por ejemplo, la zona de influencia de la Audiencia de México y la de la Audiencia de Guadalajara varió durante el período colonial, así como sus competencias (Pietschmann, 1996).

En este epígrafe se clarifica el complejo escenario político-administrativo, judicial y económico de los territorios indianos previo a que se estableciesen en ellos las intendencias. Sus instituciones se va a presentar en dos grupos: las instituciones político-administrativas y judiciales; y las relacionadas con la Real Hacienda.

2.2. Instituciones político-administrativas y judiciales

El territorio americano se dividió en unidades administrativas de tamaños y competencias diversas. Las unidades administrativas mayores fueron los *Virreinos*, que se situaron en la cúspide del sistema (apartado 2.2.1.). La máxima autoridad judicial fueron las *Audiencias*, que actuaron de Tribunales Superiores de Justicia (apartado 2.2.2.). Como unidades político-administrativas menores a los virreinos se encontraron las *Gobernaciones* (apartado 2.2.3.), que a su vez se dividieron en demarcaciones inferiores, como por ejemplo los *Corregimientos* y las *Alcaldías Mayores* (apartado 2.2.4.). Este contexto se completó con administraciones locales, como fueron los *Cabildos* (apartado 2.2.5.)

2.2.1. Virreinos

Los primeros virreinos, exceptuando el primero a cuya cabeza estuvo Cristóbal Colón, se crearon motivados por la necesidad de consolidar institucionalmente la preeminencia real y el poder del Rey en las colonias indianas (Barrientos, 2004). En este sentido, el Virreinato de Nueva España¹ se estableció en 1535 y el Virreinato de Perú en 1542². Dos siglos más tarde se crearon los Virreinos de Nueva Granada y del Río de la Plata, aunque sus motivaciones fueron diferentes a las de los establecidos en el siglo XVI. En esta ocasión se establecieron para garantizar la defensa de sus territorios de ataques extranjeros y mejorar su gobierno, justicia y gestión económica.

Estas instituciones estuvieron encabezadas por la figura de los virreyes. Sus mandatos se limitaron a tres años³ (RLI, lib. 3, tit. 3, ley 71), aunque en pocas ocasiones dicho período se cumplió, siendo ocupado el cargo por períodos mayores. El virrey fue considerado el

¹ Por RC de 17 de abril de 1535 se nombró a Antonio de Mendoza y Pacheco como primer virrey del Virreinato de Nueva España, erigiéndose de este modo el primer virreinato en Indias (nota de la autora).

² Se creó por RO de 20 de noviembre de 1542. Su primer virrey fue Blasco Núñez de Vela (nota de la autora).

³ Hubo épocas en que el puesto fue vitalicio, otras en las que su duración se estableció en cinco años; sin embargo, la norma general fueron tres años. Así lo dispuso Carlos I el 10 de marzo de 1555, ley que fue ratificada en distintas ocasiones: el 18 de noviembre de 1659, 9 de marzo de 1653, 16 de febrero de 1660 y 30 de diciembre de 1663 (RLI, lib. 3, tit. 3, ley 71).

alter ego del monarca y lo representó en los territorios de su jurisdicción. Así se hizo saber a través de las Leyes de Indias:

"[...] que [los virreinos] sean regidos y gobernados por virreyes, que representen nuestra Real persona" (RLI, lib. 3, tit. 3, ley 1).

"[...] que los obedezcan y respeten [a los virreyes] como a personas, que representan la nuestra [...] que [los virreyes] hagan lo que pareciere y vieren que conviene y provean todo aquello que Nos[otros] podríamos hacer y proveer, de cualquier calidad y condición que sea, en la provincias de su cargo, [como] si por nuestra persona se gobernarán" (RLI, lib. 3, tit. 3, ley 2).

Los virreyes gozaron de un amplias atribuciones, en cuanto que a su cargo de virrey se unía el de capitán general (RLI, lib. 3, tit. 3, ley 3), presidente de la audiencia de la capital (RLI, lib. 3, tit. 3, ley 4), gobernador (RLI, lib. 3, tit. 3, ley 5), presidente de la Junta General de Hacienda y vicepatrono de la Iglesia⁴ (RLI, lib. 1, tit. 6, ley 1). Así, sus funciones abarcaron competencias militares, judiciales, legislativas, gubernativas, económicas, e incluso eclesiásticas, siendo su nota distintiva la universalidad, como señaló Ots (1993).

En cuanto a sus funciones militares, la capitanía general le atribuía funciones castrenses. En este sentido podían nombrar lugartenientes, capitanes de guerra, maestros de campo, alcaldes de fortalezas y otros oficios castrenses (RLI, lib. 3, tit. 3, ley 3); eran responsables de la defensa del virreinato y de la construcción de fortalezas para garantizar su defensa. También actuaban como jueces de primera y segunda instancia en asuntos militares (Sánchez-Arcilla, 2000a).

⁴ El vicepatronato tuvo su origen en los privilegios que la Bula *Inter caetera* del Papa Alejandro VI concedió a los Reyes Católicos el 4 de mayo de 1493, por la que se les confiaban la evangelización del nuevo continente. Dichos privilegios se ampliaron con la Bula de 1501, *Eximae devotionis sinceritas*, otorgada por el mismo Papa y la de 28 de julio de 1508, *Universales ecclesia regiminis* del Papa Julio II. Al recibir el Rey el privilegio del Patronato de la Iglesia, el virrey como su representante directo recibió el de vicepatrono (Ayala, 2007).

Como presidentes de las audiencias situadas en las ciudades de sus residencias contaban con atribuciones asociadas a su funcionamiento administrativo, como por ejemplo el número de salas que debía formar este tribunal, fijación de los días de sesión y establecimiento de los límites jurisdiccionales de las audiencias del virreinato (Arjona, 1973). También tenían potestad para nombrar jueces (RLI, lib.2, tit. 15, leyes 62 y 63) y para clasificar en judiciales o gubernativos los asuntos que les llegaban (RLI, lib.2, tit. 15, ley 38). Sin embargo, al no ser letrados, los virreyes no podían votar en pleitos y causas civiles o criminales que por apelación o suplicación debía resolver el tribunal (RLI, lib.2, tit. 15, leyes 32, 33 y 44).

Por otro lado, el título de gobernador les confería el gobierno directo de la gobernación en la que residían, además del *gobierno superior*⁵ (RLI, lib. 3, tit. 3, ley 1). Por éste gozaban de autoridad para marcar las directrices políticas impuestas por la Corona a las autoridades de su jurisdicción, coordinar sus acciones y ejercer potestad disciplinaria sobre sus oficiales, incluso pudiendo enviar jueces visitadores que inspeccionaran sus actuaciones (Sánchez-Arcilla, 2000a).

Respecto a sus competencias hacendísticas, se puede resumir en una: incrementar las rentas de los territorios de su jurisdicción. Para ello, se les encargó "*especialmente del buen recaudo, administración, cuenta y cobranza de nuestra Real Hacienda*" (RLI, lib. 3, tit. 3, ley 2), así como "*el cuidado con todo lo que toca a los miembros de la Hacienda nuestra y rentas*" (RLI, lib. 3, tit. 3, ley 55). Igualmente, estuvo a su cargo ejecutar y hacer cumplir las disposiciones que afectaban a la Real Hacienda (Sánchez-Arcilla, 2000a).

Por otro lado, al igual que representó al monarca en funciones políticas y gubernativas, lo hizo en asuntos religiosos, convirtiéndose en el vicepatrono de la Iglesia en los territorios de su jurisdicción. El Derecho de Patronato confirió al virrey potestad para edificar iglesias y conventos, conservar hospitales y obras pías, y controlar los cargos eclesiásticos, en cuanto que tenía el derecho de presentar estos cargos en sus distritos y supervisar las licencias de los clérigos que llegaban a ellos.

⁵ También se denominó *gobierno de mayor porte* (Barrientos, 2004).

Así, el virrey reunió en sus manos amplitud de poderes, incluso tuvo la facultad de poder incumplir y abolir provisionalmente leyes y ordenanzas reales en casos extraordinarios. De ahí que en la Metrópoli se llegase a temer porque se extralimitase en sus funciones y antepusiesen sus intereses personales a los de la Corona, pudiendo incluso defender la independencia de la Metrópoli (Pietschmann, 1996).

2.2.2. Audiencias

Las audiencias indianas fueron Tribunales Superiores de Justicia que tuvieron como modelo las Reales Audiencias y Cancillerías de Valladolid y Granada de la península (Donoso, 2008). Su composición varió a lo largo del tiempo, principalmente por el creciente aumento de los territorios conquistados, lo que exigía un mayor número de profesionales y mayor especialización en asuntos jurídicos.

Así, las primeras audiencias estuvieron constituidas por un presidente y un número de oidores, que fue incrementando con el paso del tiempo atendiendo a las exigencias del momento. De igual forma, se fueron dotando a las audiencias de otros empleos, como por ejemplo el de fiscal y alcalde del crimen, u otros de menor rango, como los asistentes de fiscales, alguaciles mayores, notarios, abogados, procuradores, relatores y escribanos. También se crearon distintas salas que gestionaron los diferentes asuntos que se llevaban en estas instituciones, previa clasificación de los mismos (Haring, 1966).

Su tipología varió adaptándose a las exigencias y necesidades del momento. Según Donoso las hubo de tres tipos, *virreinales*, ubicadas en las capitales de los virreinos y presididas por los virreyes; *pretoriales*, presididas por el gobernador o capitán general del territorio; y *subordinadas*, cuya presidencia recaía en manos de una autoridad judicial (1996). La diferencia entre ellas radicó en sus facultades político-administrativas, de forma que gozaban de un mismo rango a la hora de impartir justicia pero diferente importancia como consecuencia del resto de potestades que acumulaban (Pietschmann, 1996).

En cuanto a las decisiones tomadas por estos tribunales cabe realizar algunas precisiones. Las audiencias subordinadas por ejemplo, dependieron de las virreinales y pretoriales, que se consideraron de mayor rango, por lo que sus decisiones podían ser apeladas a éstas. Además, sus resoluciones en juicios civiles que superaran una determinada cuantía podían ser apeladas al Consejo de Indias. Sin embargo, sus decisiones criminales eran definitivas sin posibilidad de apelación (Haring, 1966).

Intentaron garantizar una correcta administración de justicia por parte de sus responsables, evitando abusos de poder. En este sentido, tuvieron potestad para ordenar la inspección de determinadas autoridades, tal y como se confirma en las Leyes de Indias:

"Que las Audiencias puedan enviar pesquisidores contra las justicias, que no hubieren dado cumplimiento a sus cartas y provisiones [...]" (RLI, lib. 2, tit. 15, ley 117).

"En todas las audiencias nombren los presidentes un oidor, el que les pareciere, para que sea visitador de sus ministros y oficiales, y entiendan, que no procediendo con la justificación que deben han de ser castigados y los que recibieren agravio sepan a quién han de acudir en particular" (RLI, lib. 2, tit. 15, ley 169).

Por otro lado, las audiencias fueron depositarias del *Sello Real* por lo que pudieron otorgar provisiones con el mismo efecto que si las hubiese firmado el Rey (RLI, lib.2, tit. 15, ley 116) y pudieron librar y poner en práctica ordenanzas de aplicación local sujetas a la aprobación real antes de llegase dicha aprobación desde la península (Haring, 1966).

Fuera del ámbito judicial, las audiencias se encargaban de asesorar y aconsejar a los virreyes y gobernadores, convirtiéndose en un órgano consultivo de gran importancia (Haring, 1966 y Pietschmann, 1996). Además, contaron con atribuciones administrativas, como por ejemplo el registro de las personas que llegaban desde la península a sus distritos (RLI, lib. 2, tit. 15, ley 166) y la fijación de *"los aranceles de los derechos que los*

jueces y justicias proveídos y que se proveyeren en sus distritos y los escribanos de ellas, [...] y otros oficiales reales" debían cobrar por sus servicios (RLI, lib. 2, tit. 15, ley 178).

También tuvieron funciones hacendísticas, aunque disminuyeron en importancia a lo largo de la historia. Así, a partir de 1554⁶ las audiencias se encargaron de tomar⁷, ordenar⁸, glosar⁹ y fenecer¹⁰ las cuentas que los oficiales reales elaboraban sobre las rentas de su jurisdicción. Además, se encargaron de gestionar las fianzas que dichos oficiales debían dejar como garantía al tomar posesión de su cargo. De este modo, las audiencias se convirtieron en los primeros organismos radicados en Indias encargados de controlar las cuentas y actuaciones de los oficiales reales. Sin embargo, a partir de 1605 con la creación de los Tribunales de Cuentas y las Contadurías Mayores, sus funciones hacendísticas pasaron a las nuevas instituciones (Donoso, 1996, 2008).

Las audiencias incluso ostentaron poderes políticos, en cuanto que sustituyeron a los virreyes en casos excepcionales. Las Leyes de Indias recogía expresamente que en caso de ausencia por enfermedad, fallecimiento, promoción o cualquier otra causa, la audiencia de la capital debía asumir las funciones políticas y de gobierno del virrey (RLI, lib. 2, tit. 15, leyes 46-48). A modo de ejemplo, en la siguiente tabla se señala las ocasiones en que la Audiencia de Lima asumió las funciones virreinales en el virreinato peruano:

⁶ Anterior a esta fecha no hubo ningún organismo encargado de supervisar las cuentas que los oficiales reales debían presentar al Consejo de Indias. El propio Consejo era el encargado de detectar irregularidades a través de contadores especiales que enviaba a aquellos territorios (Donoso, 1996, 2008).

⁷ En 1554 se estableció que el presidente y dos oidores de las audiencias tomaran anualmente las cuentas de los oficiales reales de su jurisdicción (De Encinas, 1596, tomo 3º, folio 244).

⁸ La ordenación consistía en elaborar un libro de pliegos horadados en el que se resumían los cargos y datas ordenados por ramos de Real Hacienda. Su objetivo fue controlar las cuentas y actuaciones de los oficiales, así como conocer el estado de la Hacienda. Hay que señalar que las cuentas debían llegar ordenadas a las audiencias, pero en caso de no ser así eran ellas las encargadas de hacerlo. Esta misión trajo conflictos entre las autoridades implicadas; de hecho, en ocasiones se pagó por ordenarlas y en otras quedó prohibido, corriendo a cargo de la Hacienda (Donoso, 1996, 2008).

⁹ La glosa consistió en comprobar si los cargos y las datas se habían hecho conforme a las leyes (Donoso, 1996, 2008).

¹⁰ El fenecimiento era una consecuencia de la glosa. Consistió en elaborar un informe en el que se indicaban los errores y fraudes detectados y las correcciones que debían realizarse. Además, en dicho informe se reflejaba las responsabilidades económicas de los oficiales, una vez que éstos habían aportado los documentos necesarios para su defensa (Donoso, 1996, 2008).

FECHAS	PRESIDENTES DE LA AUDIENCIA DE LIMA QUE SUSTITUYERON AL VIRREY
1546-1550	Pedro de la Gasca
1552-1555	Melchor Bravo de Saravia
1564	Juan de Saavedra
1564-1569	Lope García de Castro
1584	Cristóbal Ramírez de Cartagena
1607	Núñez de Avendaño
1621-1622	Juan Jiménez de Montalvo
1666-1667 y 1672-1674	Bernardo de Iturriaza
1705-1707 y 1710	Miguel Núñez de Sanabria
1716	Mateo de la Mata Ponce de León
1801	Manuel Arredondo y Pelegrín

Figura 2.1.

Períodos en los que la Audiencia de Lima asumió funciones virreinales¹¹

Este conjunto de funciones marcaron la diferencia con sus análogas en la península, cuyas competencias se limitaban a asuntos jurídicos. De igual modo, sus multifacéticas tareas confirieron a las audiencias una posición comparable a la del Consejo de Indias en la Metrópoli y por tanto por encima a la de un Tribunal Superior de Justicia. Así, se convirtió en la institución más importante en Indias junto con la figura del virrey (Pietschmann, 1996).

2.2.3. Gobernaciones

Las gobernaciones fueron unidades político-administrativas menores a los virreinos cuya dirección estuvo a cargo de un gobernador. Las primeras gobernaciones estuvieron vinculadas a la toma de posesión del territorio, así mediante un contrato entre el Rey y el futuro gobernador se fijaban los territorios a gobernar por éste, previa conquista de los mismos. Hubo varios tipos de gobernaciones, las dirigidas por gobernadores que tuvieron unidos a su cargo el de presidente de la audiencia de su jurisdicción, asumiendo de esta forma, funciones judiciales. Estos gobernadores se conocían como *presidentes-gobernadores*. Las gobernaciones en las que los asuntos judiciales se tramitaban por una

¹¹ Elaboración propia.

audiencia radicada fuera del distrito de la gobernación recibían el nombre de *gobernaciones menores*¹² (Barrientos, 2004).

A su vez, los presidentes-gobernadores se clasificaron en dos tipos: los que gobernaban en todo el distrito de la audiencia¹³ y los que lo hacían exclusivamente en la provincia que era sede de ésta. Este último caso se daba cuando la jurisdicción de la audiencia integraba a más a de una gobernación¹⁴ (Sánchez-Arcilla, 2000).

En cuanto a las competencias de los gobernadores, fueron la máxima autoridad en sus territorios. Contaron con atribuciones asociadas a la policía de las ciudades, como por ejemplo, su estética, construcción de obras públicas, abasto de la población, seguridad y convivencia (Barrientos, 2004). También con funciones judiciales (Sánchez, 1992); militares, en cuanto que fueron responsables de la seguridad y defensa de sus provincias (Pietschmann, 1996); y hacendísticas, entre las que estaba el fomento de la agricultura, ganadería, pesca y comercio (Sánchez-Arcilla, 2000). Igualmente se encargaron de cuestiones relacionadas con expediciones para la conquista de nuevos territorios; concesiones de privilegios, mercedes de tierras, de minas y encomiendas; y del nombramiento de funcionarios.

Las funciones de los gobernadores variaron en cuanto que pudieron unir otros cargos al de gobernador. Del mismo modo que un gobernador podía ostentar el cargo de presidente de la audiencia de su jurisdicción asumiendo funciones judiciales, podía tener unido a su cargo el de capitán general, adquiriendo competencias militares y convirtiéndose en máxima autoridad en el ámbito castrense. En ocasiones, en una sola persona se podía reunir los tres cargos. Este fue el caso de Chile y Filipinas, donde además estuvieron investidos del gobierno superior, equiparándose a los virreyes (Arjona, 1973; Sánchez-Arcilla, 2000).

¹² Este fue el caso de Venezuela, Cumaná, Margarita y La Florida, entre otras (Barrientos, 2004).

¹³ Este fue el caso de las gobernaciones de Chile y Filipinas (Sánchez-Arcilla, 2000).

¹⁴ Así fue el caso de la Audiencia de Santa Fe, que en la segunda mitad del siglo XVI comprendió las gobernaciones de Antioquia, Santa Marta, Muso y La Palma, Guayana, Cartagena y parte de la provincia de Popayán (Sánchez-Arcilla, 2000).

2.2.4. Corregimientos y Alcaldías Mayores

Con la finalidad de mejorar la gestión de sus provincias, las gobernaciones dividieron sus distritos en unidades menores denominadas corregimientos y alcaldías mayores. En el primer caso, dirigidas por corregidores y en el segundo, por alcaldes mayores. Ambas figuras fueron nombradas por el Rey en sus orígenes, sin embargo la potestad pasó a los virreyes y gobernadores, reservándose el monarca la designación de algunos de ellos (Barrientos, 2004).

Los corregidores tenían funciones políticas y gubernativas, no siendo expertos en leyes; mientras que las funciones de los alcaldes mayores eran en su mayor parte jurídicas, de ahí que fuesen letrados. Sin embargo, con el paso del tiempo sus funciones se fueron equipararon llegando a poder intervenir ambas figuras en asuntos políticos, gubernativos, judiciales e incluso militares en aquellos casos que ostentaban el cargo de capitán de guerra o teniente de capitán general (Pietschmann, 1996; Sánchez-Arcilla, 2000).

Los corregimientos y las alcaldías mayores se establecieron de forma desigual por el territorio indiano. Por ejemplo, en el Virreinato de Perú prevalecieron los corregimientos y las alcaldías mayores fueron la excepción. Por el contrario, en el Virreinato de Nueva España se extendieron las alcaldías mayores más que los corregimientos, sobre todo en los territorios situados al norte (Sánchez-Arcilla, 2000).

La jerarquía entre ambas no estaba clara, ya que las Ordenanzas de 1573 situaba a los alcaldes mayores por encima de los corregidores, mientras que en las Leyes de Indias fue a la inversa (Arjona, 1973). Por tanto, aunque se crearon como dos unidades distintas, el paso del tiempo tendió a equipararlas tanto en nivel jerárquico como en el desarrollo de sus competencias, originándose conflictos en aquellos lugares donde existían las dos.

2.2.5. Cabildos

Los cabildos eran los ayuntamientos de las ciudades y villas. Según Sánchez-Arcilla, tuvieron una proyección más vital que sus homónimos peninsulares como consecuencia de las grandes distancias que los separaban de la Metrópoli y de los centros de poder indianos (2000).

Estas instituciones estuvieron presididas por gobernadores, corregidores o alcaldes mayores, dependiendo de su ubicación. Los cabildos estuvieron formados por *regidores* que se encargaron del gobierno de su distrito; por *alcaldes ordinarios* que actuaban como jueces municipales; y por otros empleos menores, como el de escribano y alguacil mayor (Sánchez, 1992; Sánchez-Arcilla, 2000).

Las funciones de los cabildos abarcaban asuntos gubernativos, judiciales, económicos y militares, aunque de forma más limitada que la de las instituciones descritas anteriormente. Sin embargo, la administración de los Propios y Arbitrios de los pueblos españoles y los Bienes de Comunidad en los de indios¹⁵ fueron tareas exclusivas de ellos.

Cabe destacar que existieron *cabildos de indios*. Sus atribuciones eran similares al resto, la diferencia radicaba en que estaban formados por comunidades indígenas, a cuyo frente se encontraban los corregidores o alcaldes mayores, que en este caso recibían el nombre de *corregidores de indios* o *alcaldes de indios*, respectivamente (Sánchez-Arcilla, 2000).

¹⁵ Según el Diccionario de la administración española, peninsular y ultramarina, este concepto lo "constituyen hermosas fincas rústicas y urbanas, esto es: dehesas, montes, prados, eras, tierras de pan llevar, batanes, molinos, casas-mataderos, almudíes [...] Siempre fueron reputados los bienes de propios como una masa común, sin más distinción que la de fincas productivas cuyos rendimientos se aplican a los gastos concejiles y fincas no productivas, porque se hallan destinadas al aprovechamiento común y gratuito de los vecinos". A través de ellos los ayuntamientos costeaban los gastos municipales, por lo que eran una forma de financiación (Martínez, 1869:403-427, tomo XI).

2.2.6. Conflictos de competencias entre las instituciones político-administrativas y judiciales

Como se ha puesto de manifiesto en los apartados anteriores, las instituciones con mayor poder en Indias fueron los virreyes y las audiencias. Se podría pensar que había armonía entre ambas ya que sus ámbitos de actuación fueron diferentes, político-administrativos y de gobierno en el primer caso y judicial en el segundo, por lo que no debían colisionar. Sin embargo no fue así, los virreyes se inmiscuyeron en asuntos judiciales y las audiencias en asuntos político-administrativos y de gobierno.

En este sentido, los virreyes ostentaron la presidencia de las audiencias de su distrito interviniendo de este modo en asuntos judiciales, mientras que las audiencias asumieron funciones virreinales en las ocasiones que sustituyeron a los virreyes. Las audiencias también limitaron las actuaciones de los virreyes en cuanto que sus decisiones pudieron ser apelables. Así se ordenaba en las Leyes de Indias:

"[...] sintiéndose algunas personas agraviadas de cualquier autos o determinaciones que proveyeren u ordenaren los virreyes o presidentes por vía de gobierno, puedan apelar a nuestras audiencias, donde se les haga justicias conforme a leyes y ordenanzas" (RLI, lib. 2, tit. 15, ley 35).

De igual modo, también las limitaron por el *Real Acuerdo*. Esto era un cuerpo integrado por el virrey, los oidores de la audiencia en la que ejercía de presidente y un fiscal que los asistía según la naturaleza de los temas a tratar, cuyo objetivo era analizar los asuntos *más graves de gobierno*. En éstos se requería la aprobación de este cuerpo. Así, se recogía en las Leyes de Indias:

"Es Nuestra voluntad que los virreyes [...] siempre comuniquen con el Acuerdo [Real Acuerdo] de oidores de las Audiencias donde presiden, las materias de gobierno más arduas e importantes para resolver[las] con mejor acierto" (RLI, lib. 3, tit. 3, ley 45).

Como se puede observar, ambas instituciones tuvieron enfrentamientos a lo largo de la historia, al mismo tiempo que se limitaron sus funciones mutuamente, suponiendo un freno una de la otra. Sin embargo, estos enfrentamientos no se limitaron a estas dos instituciones, también se dieron en estas instituciones de rango inferior. Por ejemplo, como consecuencia de que se equiparasen las funciones de los corregidores y alcaldes mayores se originaron conflictos en aquellos lugares donde existían ambas figuras (apartado 2.2.4.). Igualmente sucedió en los cabildos de sus ciudades entre regidores y alcaldes ordinarios (apartado 2.2.5.).

2.3. Instituciones hacendísticas

Al igual que se hizo necesaria divisiones político-administrativas y judiciales a medida que se incrementaron los territorios conquistados, también se exigió divisiones jurisdiccionales hacendísticas para tratar los asuntos económicos y fiscales. En este capítulo se va a analizar las instituciones más relevantes en este sentido, las Cajas Reales (apartado 2.3.1.), los Tribunales de Cuentas (apartado 2.3.2.) y las Juntas Generales de Hacienda (apartado 2.3.3.).

2.3.1. Cajas Reales

En su origen, la denominación de Caja Real tuvo un sentido material, en cuanto que hacía referencia a la caja que custodiaba dinero, oro, plata y todo aquello de valor para la Real Hacienda, así como sus libros contables¹⁶.

La primera Caja Real en Indias se ubicó en la Isla de la Española. Le siguieron las de Cuba, Puerto Rico y Nueva España. A mediados del siglo XVI ya había 21 en funcionamiento y en 1627 el número había incrementado a 50, permaneciendo estable hasta 1700

¹⁶ Esta caja posteriormente fue denominada *Arca de las tres llaves*. Se situó en las Cajas Reales y lugares con una recaudación significativa debido a yacimientos minerales, por ejemplo. En ella se guardaron los caudales, metales preciosos y libros contables, así como las marcas, punzones, pesos y balanzas necesarias para valorar los metales. Estuvo a cargo de tres oficiales: contador, tesorero y factor, quienes consignaron una llave de la misma, requiriéndose la presencia de los tres para poder abrirla (Donoso, 1996, 2008).

(Bernal, 2005). Éstas se fueron implantando gradualmente en función del núcleo de población y riquezas de la zona (Donoso, 1996, 2008).

Estos factores también influyeron en su clasificación. Así, hubo *Cajas Reales Mayores o Principales*, creadas por el Rey y erigidas en las capitales virreinales y cabeceras de gobernaciones; y *Cajas Reales Menores o Sufragáneas*, subordinadas a las primeras y creadas por orden de los virreyes. Las primeras fueron administradas por oficiales reales, mientras que al frente de las segundas había un único oficial ayudado por tenientes (Bernal, 2005; Donoso, 2008).

El origen de estos oficiales estuvo en las primeras expediciones que se hicieron al Nuevo Mundo, ya que la mayoría de las capitulaciones e instrucciones que reglamentaron las primeras conquistas establecieron que la quinta parte de las riquezas obtenidas pasaran a manos del monarca, creándose la figura de un oficial que verificara y cuantificara dichas ganancias. Los primeros oficiales institucionalizados encargados de los asuntos hacendísticos fueron cuatro: tesorero, contador, factor y veedor, que pasaron a formar parte de las Cajas Reales (Martínez, 2004). Estos oficiales tenían limitaciones para acometer una serie de actividades, como negociar y contratar sobre asuntos relacionados con minerales, piedras preciosas o la armada (RLI, lib. 8, tit. 4, leyes 45-46). También tenían incompatibilidad con otros cargos, como por ejemplo, el de alcalde mayor y el de alférez de los pueblos (RLI, lib. 8, tit. 4, leyes 50-51).

El tesorero se encargaba de los cobros y pagos realizados. El contador de supervisar las entradas y salidas, firmar los libramientos¹⁷, llevar la cuenta detallada de lo que entraba en poder del tesorero y el factor, y llevar la contabilidad. El factor, era el responsable de las mercancías y se encargaba de los almacenes pertenecientes al Rey y de los de arsenales militares. Gestionaba los ingresos en especie de la Real Hacienda, manteniendo estrecha relación con la Casa de la Contratación, a la que llegaban las mercancías y metales preciosos provenientes de Indias (Donoso, 1996, 2008). El veedor, era el responsable de supervisar las operaciones de fundición de metales, al mismo

¹⁷ "La orden que se da por escrito, para que el tesorero, administrador o mayordomo pague alguna cantidad cierta de dinero, u otra cosa" (Academia usual, 1780).

tiempo que los marcaba con los signos regios para acreditar su propiedad (Martínez, 2004). A medida que avanzó el siglo XVI este cargo fue desapareciendo, pasando sus funciones al factor, aunque a partir de 1563 éste también se fue extinguiendo, asumiendo sus competencias el tesorero y el contador (Donoso, 1996, 2008).

Los oficiales reales actuaron colegiada y solidariamente en el desarrollo de sus funciones. Éstas podrían ser clasificadas en dos grupos: las asociadas a los cobros y pagos, y las relacionadas con la documentación contable generada. En cuanto al primero, una vez que los oficiales realizaban los cobros y pagos tenían obligación de enviar el remanente a las cajas de las que dependían. Éste se destinaba a cubrir sus gastos, en caso de que su propia recaudación no hubiera sido suficiente. El resto, unido al remanente generado en ella, se distribuía entre las Cajas Reales con dificultades para autofinanciarse.

Cubierto el déficit de las Cajas Reales de su jurisdicción, los caudales sobrantes se remitían a la Caja Real situada en la capital del virreinato y de ahí se enviaban a la Metrópoli (Donoso, 1996, 2008). La siguiente figura clarifica el flujo de caudales desde las Cajas Reales indianas hasta la Metrópoli:

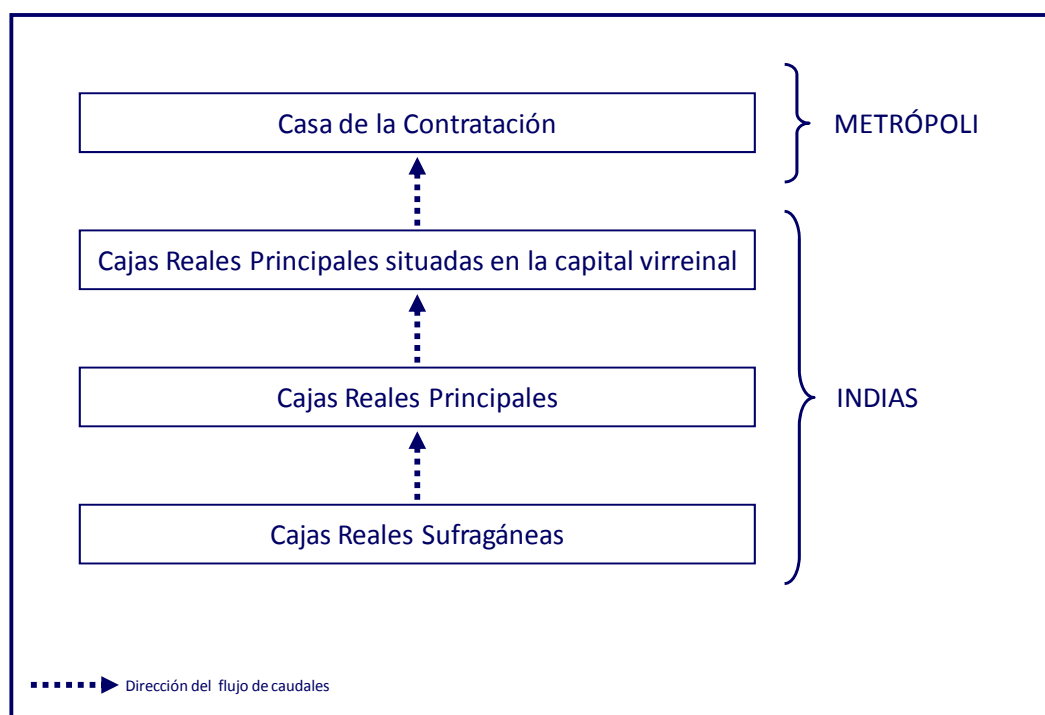


Figura 2.2.

Flujo de caudales desde Indias a la Metrópoli¹⁸

Respecto al segundo grupo, las Leyes de Indias ordenaron que los oficiales reales mantuviesen entre ellos una comunicación constante sobre el estado de las cobranzas de su jurisdicción. Su finalidad era mejorar la administración y *cuenta y razón* de la Real Hacienda (RLI, lib. 8, tit. 4, ley 32).

Además, llevaban los libros contables que garantizaban el control de la Hacienda, que estuvieron a cargo de un solo oficial o de varios, dependiendo de la información registrada en ellos¹⁹. También debían rendir cuentas a instancias superiores. En este sentido, estaban obligados a remitir anualmente al Tribunal de Cuentas de su jurisdicción una relación jurada de la cuenta corriente de su cargo y al Consejo de Indias

¹⁸ Elaboración propia.

¹⁹ Algunos ejemplos de libros según las Leyes de Indias: *Libro de la razón general de la Hacienda Real*, en el que se asentaban las rentas; *Libro común del cargo universal de Hacienda Real*, que reflejaba las partidas de Hacienda con separación de cada una de ellas especificando su cuantía; *Libro de lo que entra y sale por cuenta de almojarifazgos y otras rentas de aprovechamiento*; *Libro de los tributos de la Corona*; *Libro Manual de quintos y derechos de fundidos y marcador*; y *Libro Manual de almojarifazgos, novenos, penas de cámara, descaminos y restituciones, géneros y aprovechamientos y otras cosas extraordinarias* (RLI, lib. 8, tit. 7, leyes 1, 2, 6, 9, 12 y 19).

un tanteo de cuentas de lo que hubieran cobrado y perteneciera a la Real Hacienda, así como su cuantía final cada tres años (RLI, lib. 8, tit. 4, leyes 15-16). A continuación se muestra el flujo de la información contable desde las Cajas Reales hasta la Metrópoli:

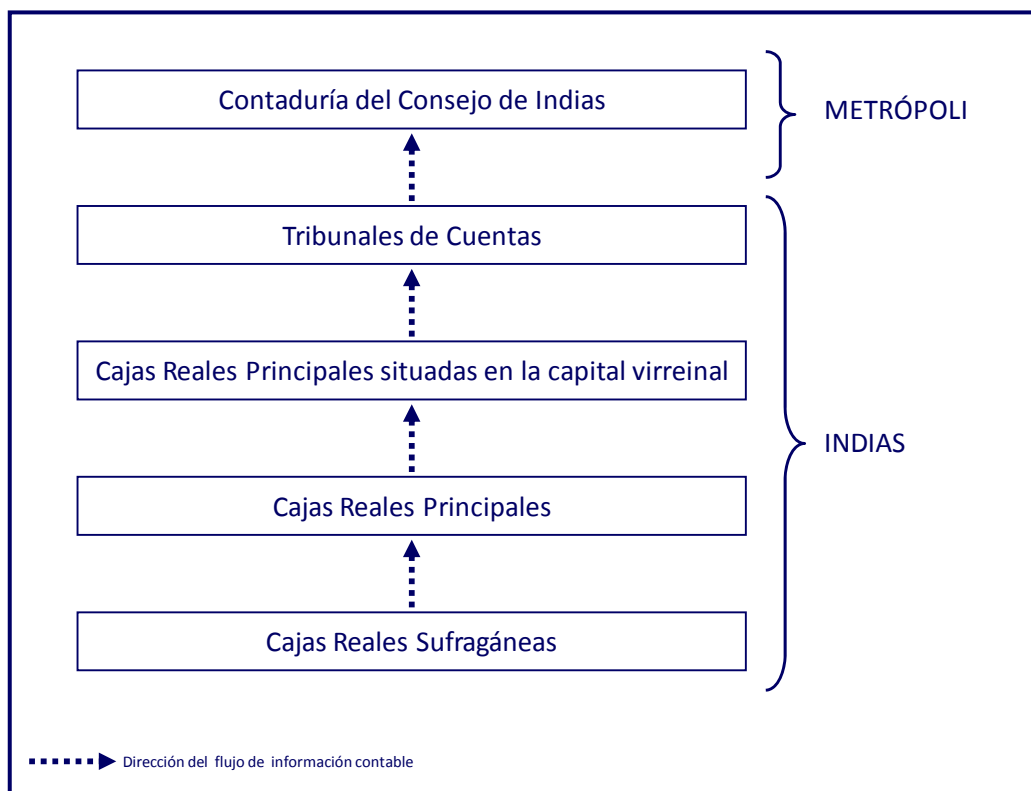


Figura 2.3.

Flujo de información contable desde Indias a la Metrópoli²⁰

2.3.2. Tribunales de Cuentas

Antes de que nacieran los Tribunales de Cuentas en Indias las instituciones encargadas de supervisar las cuentas de los oficiales reales, así como sus actuaciones, fueron las audiencias (ver apartado 2.2.2). Sin embargo, la falta de formación hacendística de sus miembros dio lugar a irregularidades en el proceso contable causando daños al Real Erario, surgiendo así, la necesidad de crear nuevas instituciones con mayor especialización: los Tribunales de Cuentas. Así lo señaló el Rey en las Leyes y Ordenanzas

²⁰ Elaboración propia.

del Tribunal de Cuentas dada en 1605 (a partir de ahora, Ordenanza para los Contadores de Cuentas de 1605)²¹:

"[...] por no tener las personas que toman las dichas cuentas la práctica y experiencia que se requiere para semejante ministerio [...] no traen la justificación, claridad y distinción que conviene, de que ha resultado muchos inconvenientes y daños a nuestra Real Hacienda, como la experiencia ha mostrado, y para que de aquí en adelante cesen y se remedien en todo [...] hemos acordado que haya y se pongan Tribunales de Contadores de Cuentas" (Ordenanza Contadores de Cuentas de 1605, exposición de motivos)

En este sentido, se crearon tres Tribunales de Cuentas, uno en la ciudad de México, cuya jurisdicción coincidió con la del Virreinato de Nueva España; otro en Lima, con jurisdicción en el Virreinato del Perú y el tercero en Santa Fe de Bogotá, para los territorios del Virreinato de Nueva Granada. La plantilla de cada uno de ellos estaba formada por tres contadores de cuentas, cuya función principal era rendir cuentas de los bienes administrados de la Real Hacienda; dos contadores ordenadores, encargados de ordenar las cuentas que les llegaban de las Cajas Reales de su jurisdicción²²; y un portero con vara de justicia, quien debía ejecutar lo ordenado por los contadores. Éstos contaban con experiencia y conocimientos en asuntos hacendísticos (Ordenanza Contadores de Cuentas de 1605, cap.1).

Estas nuevas instituciones se regularon principalmente por dos Ordenanzas, la de 24 de agosto de 1605 por la que se crearon y especificaron sus funciones, y la de 17 de mayo de 1609, que amplió y reformuló algunos capítulos de la anterior, solventando dudas

²¹ Leyes y Ordenanzas del Tribunal de Cuentas. Ordenanzas dadas por el Rey Don Felipe III en Burgos, 24 de agosto de 1605.

²² Los contadores encargados de ordenar las cuentas no podían ser los mismos contadores que las tomaban (Ordenanza Contadores de Cuentas de 1605, cap. 44).

que habían surgido sobre su denominación²³, jurisdicción y obligaciones de sus miembros (Ordenanza Contadores de Cuentas de 1609, exposición de motivos).

Según la Ordenanza de su creación, los Tribunales de Cuentas debían *"tomar y fenecer todas las cuentas que en cualquier manera y por cualquier causa y razón tocaren y pertenecieren a nuestra Real Hacienda, así a los tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de las dichas nuestras rentas reales, derechos, almojarifazgos, tributos, tasas, quintos, azogues, y otras cualquier cosas que nos pertenezcan y puedan pertenecer"* (cap.5); teniendo en cuenta, tanto lo cobrado como lo pendiente de cobro²⁴ (cap.12); y haciéndolo al estilo de la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla (cap.43).

Así, estas instituciones asumieron las funciones de tomar, ordenar, glosar y fenecer las cuentas, que hasta ese momento habían estado en manos de las audiencias. Sin embargo, sus facultades se ampliaban a finiquitar y certificar que las cuentas habían satisfecho su alcance²⁵ y se habían elaborado según las normas (Ordenanza Contadores de Cuentas de 1605, cap. 45). Esta parte del proceso contable había estado en manos de la Contaduría del Consejo de Indias²⁶, finalizándose el proceso contable en la península. La incorporación de esta nueva tarea supuso que el proceso se cerrase en los territorios indianos, sin que por ello no debieran ser enviadas a la Contaduría del Consejo para su revisión (Donoso, 1996, 2008).

Para llevar a cabo sus funciones, los contadores debían comprobar los libros, relaciones juradas y cualquier otra información que los oficiales reales de las cajas de su jurisdicción les remitiese. Entre la información que los oficiales reales debían enviarles

²³ Se especifica que dichos tribunales reciben el nombre de Tribunales de Contaduría de Cuentas y no Contadurías Mayores. De igual modo, sus miembros debían denominarse Contadores de Cuentas y no Contadores Mayores (Ordenanza Contadores de Cuentas de 1609, cap. 1).

²⁴ Esta partida se le denominaba en diferentes documentos contables *lo debido cobrar* (nota de la autora).

²⁵ El alcance es la diferencia entre los cargos y las datas (nota de la autora).

²⁶ Aunque existió con anterioridad, no fue hasta 1636 cuando se estableció formalmente como un departamento dentro del Consejo de Indias; pasando a depender de la vía reservada en 1717 (Donoso, 1996). Sus funciones varió a lo largo de su historia, sin embargo, pueden quedar resumirse en llevar las cuentas del Consejo de Indias y revisar las cuentas de la Casa de la Contratación, de los Consulados de Sevilla y Cádiz, y las de las Cajas Reales de Indias (AGI, Contaduría, Leg. 1780).

estaban las *receptas*²⁷, los cargos que según sus libros resultasen contra cualquier persona, las cuentas de lo que perteneciese a la Real Hacienda distinguiéndose su procedencia, y relaciones juradas de lo que habían recibido, se les había entregado, habían gastado y distribuido. En el primer caso, de forma semestral y el resto anualmente. Incluso debían informar sobre las situaciones, mercedes y salarios que se pagaban en dichas cajas (Ordenanza Contadores de Cuentas de 1605, caps. 6, 13, 14 y 17)²⁸.

Además, el contador más antiguo del Tribunal de Cuentas tenía la obligación de visitar las cajas de su jurisdicción al finalizar el año y hacer inventario de lo que encontrase en ellas. De este modo, se constataba personalmente si lo que los libros decían que existía en las cajas coincidía con la realidad (Ordenanza Contadores de Cuentas de 1605, cap.20).

Una vez acabado el proceso tenían que enviar anualmente a la Contaduría del Consejo de Indias un duplicado de las cuentas tomadas y fenecidas, así como un tanteo de lo que durante el año se hubiera cobrado y estaba pendiente de cobro, tal y como se indicó en su Ordenanza de constitución:

*"[...] el uno de ellos [un duplicado] después de fenecidas y acabada dicha cuenta, se ha de enviar al nuestro Consejo Real de las Indias, para la noticia general que conviene tengan y fuere necesario proveer, y el otro duplicado ha de quedar en poder de los dichos nuestros contadores de cuentas" (cap. 42)*²⁹.

²⁷ En este libro se asentaban las multas pecuniarias hechas por algún consejo (Academia usual, 1803).

²⁸ Hay que destacar que los Tribunales de Cuentas también tuvieron la obligación de llevar libros contables, que les apoyasen en sus comprobaciones y que fueran resultado de ellas. Por ejemplo, elaboraron las *Memorias para llamar a cuentas*, libro por el que se controlaban a todas las personas que daban y recibían de la Hacienda; el *Libro de receptas*, por el que se controlaban a los deudores; el de *Inventario*; otro donde se indicaban los alcances de las cuentas que se tomaban; y otro que mostraban las resultas y cargos de las cuentas que se tomaban y fenecían contra diferentes personas (Ordenanza Contadores de Cuentas de 1605, caps. 7-11).

²⁹ La misma orden se recoge en RLI, lib. 8, tit. 1. ley 107 (nota de la autora).

"[...] hagan un tanteo de cuenta [...] de todo lo que aquel año se ha cobrado por sus géneros, con distinción y claridad, y en él se declare lo que está por cobrar del dicho año y por que causa, y del dicho tanteo hayan de enviar y envíen copia al dicho nuestro Consejo Real de las Indias con la flota que aquel año viniere a estos nuestros reinos" (cap. 21).

Hay que señalar que lo indicado hasta ahora era la norma general; sin embargo hubo excepciones a la misma, que se recogieron en las mismas Ordenanzas. Por ejemplo, las cuentas de las provincias de Chile y las Islas de Filipinas debían tomarse y fenecerse bienalmente y no de forma anual como en el resto (Ordenanza Contadores de Cuentas de 1605, cap.22). También hubo territorios en los que se permitió que las audiencias siguieran tomando las cuentas como habían hecho hasta entonces, con la diferencia de que una vez tomadas debían remitirlas al Tribunal de Cuentas de su virreinato. Así sucedió con las cuentas de las Islas Filipinas, Maluco³⁰, provincias de Honduras, y Guatemala, que debieron enviarse al Tribunal de Cuentas de México; y con las cuentas de las provincias de Chile y las Cajas Reales de la Audiencia de Panamá, que debieron remitirse al Tribunal de Cuentas de Lima (Ordenanza Contadores de Cuentas de 1609, caps. 24, 25 y 27).

Por otro lado, las cuentas generadas por las Cajas Reales de las Islas Española, Puerto Rico, Margarita, Cuba, y las de las provincias de Venezuela y Cumaná³¹, podían ser tomadas por las audiencias y gobernaciones, desde donde debían remitirse directamente a la Contaduría del Consejo de Indias con copia al Tribunal de Cuentas de México. Esta excepción estuvo motivada por las distancias entre estos territorios y los Tribunales de Cuentas del virreinato al que pertenecían (Ordenanza Contadores de Cuentas de 1609, cap.26).

³⁰ Actualmente perteneciente al Estado de Jalisco, en México (nota de la autora).

³¹ Actualmente perteneciente al Estado de Sucre, Venezuela. Situada en la entrada del Golfo de Cariaco, junto a la desembocadura del Río Manzanares (nota de la autora).

2.3.3. Juntas Generales de Hacienda

Otra de las instituciones hacendísticas en las colonias indianas fueron las Juntas Generales de Hacienda. Su origen se remonta a las primeras instrucciones que se dieron a los oficiales reales, en las que se les animaban a celebrar reuniones para discutir sobre posibles vías que incrementasen las rentas y solucionasen los problemas que afectaban a la Hacienda (Donoso, 2008). Estas reuniones fueron evolucionando hasta convertirse en un órgano colegiado presidido por el virrey y compuesto por un regente, un oidor, el fiscal de la audiencia del distrito, el contador más antiguo del tribunal de cuentas del virreinato³², y el contador o tesorero de la Caja Real ubicada en la capital. Este órgano recibió el nombre de Junta General de Hacienda (Ots, 1946; Donoso, 2008).

Los asuntos que trataban se clasificaban en dos tipos, dando lugar a dos tipos de acuerdos. En este sentido, estuvieron los *Acuerdos de Hacienda* resultado de las soluciones a conflictos derivados de la actuación cotidiana de la Real Hacienda; y los *Acuerdos Generales de Hacienda, que eran el resultado de las soluciones a problemas extraordinarios*. En cualquier caso, quedaban reflejados en el *Libro de Acuerdos* (Sánchez, 1968).

De esta forma, las Juntas proporcionaban soluciones rápidas a asuntos que exigían ser resueltos con urgencia sin tener que esperar la respuesta del Consejo de Indias a la consulta que le debían hacer. Esto no significaba que las resoluciones fueran desconocidas por el Consejo de Indias, ya que debían comunicárselas, además de contar con la posterior aprobación real (Donoso, 2008).

Las ventajas que para la Hacienda indiana suponía su rapidez y eficacia en la resolución de problemas se contrarrestaron con sus inconvenientes en otros ámbitos. Por ejemplo, podían tomar decisiones contrarias a las Órdenes Reales, al mismo tiempo que paralizar

³² Cuando se instauraron los Tribunales de Cuentas en Indias, sus Ordenanzas establecieron que en las Juntas "[...] haya de entrar y entre como uno de ella, el nuestro contador de cuentas más antiguo que allí residiere, y tenga voz y voto en todos los negocios tocantes a la dicha nuestra Hacienda" (Ordenanza Contadores de Cuentas de 1605, cap. 41).

Disposiciones Reales contradiciendo las decisiones del monarca, por lo que suponían una reducción del poder real³³ (Donoso, 2008).

2.4. Conclusiones del capítulo

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo del presente capítulo, el panorama político-administrativo y judicial en los territorios indianos anterior a que se estableciesen en ellos el sistema de intendencias era complejo. En ocasiones, las competencias y jurisdicciones de sus instituciones estaban confusas y no se encontraban claramente delimitadas. Además, el hecho que una autoridad pudiera acumular cargos con jurisdicciones de ámbitos distintos, como el político y judicial, o el gubernativo y militar, o incluso en los cuatro al mismo tiempo, originaban enfrentamientos entre autoridades. Éstas luchaban por defender su jurisdicción competencial y se mostraban reacias a cualquier intromisión, de forma que unas actuaban como frenos de otras.

Otro punto a destacar sobre las instituciones político-administrativas y judiciales era que pese a su similitud con sus homónimas peninsulares, contaron con mayor poder e independencia que ellas. Como consecuencia de las distancias que las separaban de la península el control que se ejercía sobre ellas era lento y escaso.

Por otro lado, se ha hecho notoria la preocupación de la Corona por conocer y controlar las rentas indianas. Prueba de ello era el incremento de organismos hacendísticos a medida que iban aumentando los territorios conquistados y su actividad económica. En este sentido, a través de las Cajas Reales se garantizaban la presencia de oficiales reales que gestionasen las rentas, por medio de los Tribunales de Cuentas su inspección, y por las Juntas Generales de Hacienda el debate y reflexión sobre cómo incrementar las rentas, así como la resolución de conflictos en el ámbito hacendístico.

³³ Cuando no interesaba hacerse cumplir los mandatos llegados desde la Metrópoli o no se consideraba el momento adecuado para ponerlos en práctica, el virrey solicitaba informes y lo comunicaba al fiscal; a su vez, éste volvía a pedir informes y cuando estaba en sus manos toda la información convocaba a la Junta General de Hacienda para debatir si era conveniente cumplir con lo ordenado, o por el contrario era mejor paralizar el proceso. En caso de que la decisión fuera paralizar el cumplimiento de la norma, se comunicaba al Rey lo acordado y se esperaba a que admitiera dicho acuerdo, o por el contrario obligara a su cumplimiento (Donoso, 2008).

A lo largo del capítulo se ha puesto de manifiesto cómo el incremento de instituciones hacendísticas traía consigo mayor documentación. Así, el número de libros y documentos contables que debían llevar sus autoridades crecieron, por lo que en el procedimiento de inspección se contrastaba cada vez mayor documentación e información. Esta situación exigía mayor especialización del personal encargado para ello y una organización interna más eficaz de las instituciones de Hacienda en Indias.

CAPÍTULO 3: DEFICIENCIAS EN LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE LAS COLONIAS INDIANAS (1700-1776)

- 3.1. Introducción
- 3.2. Problemas y deficiencias derivados de la orografía y la geopolítica
- 3.3. Problemas y deficiencias en el sistema de gobierno
- 3.4. Problemas y deficiencias en el sistema judicial
- 3.5. Ineficiencias de la Real Hacienda
 - 3.5.1. Instituciones hacendísticas
 - 3.5.2. Ineficiencias del proceso contable
 - 3.5.3. Deficiencias en la agricultura, industria y minería. Sus implicaciones para la Real Hacienda.
 - 3.5.4. Problemas del comercio y su influencia en la Real Hacienda.
- 3.6. Ineficiencia de los mecanismos de control establecidos por la Metrópoli: juicios de residencia y visitas generales
- 3.7. Conclusiones del capítulo

3.1. Introducción

La dinastía Borbónica se inició en España con Felipe V, quien heredó de los Habsburgo una situación política y económica desfavorable que hizo tambalear la opulencia que el imperio español había ostentado siglos atrás. Los conflictos bélicos en los que España estaba inmersa por intentar mantener su predominio en Europa le originaron problemas económicos y de liquidez.

Desde la península se pensaba que las riquezas que las posesiones de ultramar podían proporcionar ayudarían a solucionar los problemas de la Metrópoli. En este sentido, el ministro José del Campillo¹ afirmó que *"el mayor bien de España lo pueden producir sus vastísimos dominios en América"* (1743:12, exordio I, pto. 3). Sin embargo, estos territorios contaban con deficiencias, al igual que los peninsulares. Campillo definió esta situación con la siguiente frase: *"Enfermas están de muerte América y España"* (1743:15, exordio I, pto. 8).

En los siguientes epígrafes se va a poner de manifiesto los problemas y deficiencias que los territorios indianos habían sufrido con anterioridad a que se estableciesen en ellos el sistema de intendencias. Para ello se va a tener en cuenta la información que autoridades de la época recogió en distintos escritos. En ellos describieron los problemas existentes, incluso aportando experiencias vividas en primera persona.

Uno de estos documentos es la obra que José del Campillo escribió en 1742² titulada *Lo que hay de más y de menos en España, para que sea lo que debe ser y no lo que es*, en la que se revela por orden alfabético las deficiencias del imperio español, incluyendo sus posesiones de ultramar. Esta obra se puede considerar una obra independiente o la

¹ José del Campillo y Cossío (1693-1743). A lo largo de su vida fue Oficial de la Contaduría de Marina de Cádiz, Superintendente de la fábrica de bajeles de Cantabria, Intendente del Ejército en Italia, Secretario de Hacienda, Secretario de Marina, Guerra e Indias, Gobernador del Consejo de Hacienda, Consejero de Estado y Lugarteniente del Almirante General de España; entre otros cargos (Diccionario histórico o biografía universal, tomo XII, Suplemento, 1834:19).

² Al final del segundo manuscrito Campillo firma y señala que acabó de escribirlo el 27 de febrero de 1742 (nota de la autora).

primera parte de una obra más completa, en la que su segunda parte presenta propuestas para recobrar el predominio español frente al resto de potencias europeas³.

Otro escrito atribuido al mismo autor⁴ fue el *Nuevo Sistema de Gobierno Económico*⁵, de 1743⁶. En éste se destaca la ineficiente gestión de la Metrópoli sobre sus colonias, comparando ésta con las que otras potencias habían llevado en sus posesiones americanas. Así, enfrenta los resultados obtenidos en ambos casos, reflexionando sobre los beneficios que habían conseguido otras potencias frente a los escasos resultados obtenidos por el imperio español. En la misma obra también se hace una propuesta sobre un nuevo sistema de gobierno orientado a subsanar dichos vicios.

En otra obra, *Noticias Secretas de América*⁷, de la década de los cuarenta⁸, Jorge Juan⁹ y Antonio de Ulloa¹⁰ describieron los problemas que aquejaban a los territorios peruanos

³ Esta segunda parte se titula España Despierta (nota de la autora).

⁴ Existen dudas sobre la autoría de Campillo por incongruencia en la fecha de redacción. Sin embargo, el editor achaca estas discrepancias a dos posibles causas: que el autor dejara parte de su obra redactada y parte en notas y posterior a su fallecimiento alguien la hubiera acabado manteniendo el nombre del autor principal; o que hubiera una equivocación en las fechas debido a los numerosos copistas por los que pasó la obra. También cabe destacar que en 1779 se publicó el *Proyecto Económico* de Bernardo de Ward que ha sido criticado por el plagio de parte de la obra de Campillo (Campillo, 1743, prólogo del editor).

⁵ El título completo es: *Nuevo Sistema de Gobierno Económico para la América: con los males y daños que le causa el que hoy tiene, de los que participa copiosamente España; y remedios universales para que la primera tenga considerables ventajas, y la segunda mayores intereses* (nota de la autora).

⁶ Este documento se publicó en 1789 en la imprenta de Benito Cano en Madrid (nota de la autora).

⁷ Esta obra es el resultado de la agrupación de distintos manuscritos que se encuentran repartidos entre distintos archivos y bibliotecas. Su editor realiza un exhaustivo detalle de su localización, al mismo tiempo que reflexiona sobre las fechas de su redacción y su contenido. El título completo de esta obra según la edición de 1826 es: *Noticias Secretas de América sobre el estado naval, militar, y político de los reinos de Perú y provincias de Quito, costas de Nueva Granada y Chile. Gobierno y régimen particular de los pueblos de indios. Cruel opresión y extorsión de sus corregidores y curas: abusos escandalosos introducidos entre estos habitantes por los misioneros. Causas de su origen y motivos de su continuación por espacio de tres siglos* (Ramos, 2002:78-88 y 104).

⁸ Sobre la fecha de los textos originales existen dudas, sin embargo, por diferentes estudios que contrastan fechas y hechos recogidos en sus textos se cree que estuvieron acabados en 1747 (Ramos, 2002:68-72).

⁹ Jorge Juan (1713-1773). Fue un estudiante aventajado, aficionado a la astronomía, cosmografía, navegación y matemáticas relacionadas con la navegación, por lo que sus compañeros le llamaron "Euclides". Sus conocimientos fueron amplios y abarcaron diferentes disciplinas, siendo requerido en distintos puntos de Europa como asesor en distintos asuntos. Su fama creció y se extendió, llegando a ser conocido en Europa como "El sabio español". Ocupó diferentes cargos a lo largo de su vida, como Director de la Academia de Guardia Marinas, fundador del Observatorio Astronómico de Cádiz, supervisor de la fabricación de cañones, Ministro de la Junta General de Comercio y Moneda, Jefe de Escuadra, Embajador Extraordinario de la Corte de Marruecos y Director del Real Seminario de Nobles. En su afán de conocimiento fundó la Asamblea Amistosa Literaria, reunión en la que se dialogaba sobre astronomía,

y que habían detectado durante su expedición a dicho virreinato¹¹. En ella se resaltaba la corrupción de las autoridades y la ineficiencia del gobierno en la gestión de sus territorios.

En la segunda mitad del siglo XVIII¹², el *Plan de Intendencias*¹³ elaborado por José de Gálvez¹⁴ incidía en "*la ruinosa constitución en que se haya[ba] el gobierno civil y económico*" de Indias y que aquellos territorios habían "*llegado a un punto de decadencia que amenazaba con su total y próxima ruina*" (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Plan de Intendencias, 15 de enero de 1768). Las críticas que Gálvez realizó sobre los encargados del gobierno novohispano, al igual que el resto de los problemas que tenía el virreinato, eran similares a las que Jorge Juan y Antonio de Ulloa habían revelado años atrás sobre.

historia, navegación, geografía, física y cuestiones militares entre otros temas (Alberola, 1998; Historia Naval de España, 2012).

¹⁰ Antonio de Ulloa (1716-1795). Ocupó distintos cargos relacionados con su labor científica, como el de fundador del Museo de Ciencias Naturales de Madrid y del primer laboratorio de metalurgia, miembro de la Real Academia sueca, la Academia de Berlín y correspondiente de la Real Academia de Ciencias de París. También ocupó empleos relacionados con los territorios indianos, como por ejemplo Gobernador de Huancavelica (Perú), Superintendente de la Mina de Mercurio de Jalapa, Gobernador de Florida Occidental, Comandante de la flota de Nueva España, y Teniente General de la Armada (Martínez, 2013).

¹¹ Esta obra fue resultado de las experiencias vividas por sus autores durante nueve años de expedición a Quito que en 1734 Felipe V y Luis XV de Francia le habían encomendado. El objetivo de ésta era medir un arco de meridiano y obtener el valor de un grado terrestre, sin embargo, la expedición no se limitó a la jurisdicción de Quito ni al objetivo marcado. Así, abarcó otros territorios del virreinato peruano y sus funciones se extendieron a elaborar planos y cartas, describir puertos y fortificaciones, realizar estudios de botánica y mineralogía, y analizar la situación social, política y militar de la zona. Resultado de temas tan diversos fueron obras igualmente heterogéneas (Ramos, 2002:7-12).

¹² El 15 de enero de 1768 (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Plan de Intendencias, 15 de enero de 1768).

¹³ Su nombre completo es *Informe y Plan de Intendencias que conviene establecer en las provincias de este Reino de Nueva España*. Este informe es el resultado de la Instrucción reservada que recibió Gálvez el 14 de marzo de 1765 de manos de Julián de Arriaga, Secretario de Estado de Marina e Indias, para el desempeño de su visita a Nueva España (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Plan de Intendencias, 15 de enero de 1768).

¹⁴ José de Gálvez (1720-1787). A lo largo de su vida ostentó distintos títulos y cargos. Por ejemplo, abogado y Alcalde de Casa y Corte, Marqués de Sonora, Vizconde de Sinaloa, Visitador General de Nueva España, Ministro del Consejo de Indias, y Secretario de Indias; cargo al que estuvo al frente desde 1775 hasta su muerte. Puso en marcha importantes reformas fruto de sus ideas ilustradas. Entre ellas destaca la reorganización militar y eclesiástica; la reforma interna de distintas instituciones indianas, como por ejemplo las audiencias; la creación de otras nuevas, como por ejemplo la Capitanía de Venezuela, la Comandancia General de Provincias Internas y dos nuevos virreinos; la reforma del sistema de aduanas y de los arrendamientos de las alcabalas; la promulgación de los decretos de Libre Comercio; y la instauración de un nuevo sistema de gobierno: las intendencias (nota de la autora). Del Río, define a este personaje y a su política como "*un funcionario con autoridad omnímoda*" y un "*ejecutor diligente, energético e imaginativo de una política de estado que se pretendía que fuera radicalmente transformadora*" (2000:11-12).

Los informes anteriores coinciden y ponen de manifiesto el deteriorado estado de las colonias de ultramar. En los siguientes epígrafes se va a describir sus problemas y deficiencias clasificados en cuatro apartados: relacionados con su orografía y geopolítica (apartado 3.2.), asociados al sistema de gobierno (apartado 3.3.), a la administración de justicia (apartado 3.4.), y aquellos que incidieron negativamente en la Real Hacienda (apartado 3.5.). El análisis de este último apartado es imprescindible para comprender las reformas que se introdujeron a lo largo del siglo XVIII en este sentido, entre las que se encuentra el establecimiento del sistema de intendencias.

3.2. Problemas y deficiencias derivados de la orografía y la geopolítica

A principios del siglo XVIII los territorios indianos estaban agrupados en dos virreinos: el Virreinato de Nueva España en el norte del actual continente americano y el de Perú, en el sur. Éstos, a su vez estuvieron divididos en distritos audienciales que habían permanecido sin cambios significativos desde el siglo XVI¹⁵. Se muestra en la siguiente figura:

¹⁵ El Virreinato de Nueva España estuvo formado por las Audiencias de Santo Domingo (1511), México (1527), Guatemala (1543), Guadalajara (1548) y Manila en Filipinas (1583). Ésta fue la situación generalizada durante los siglos XVI y XVII, sin embargo se produjeron variaciones a lo largo del período, como por ejemplo Manila, que se fundó en 1583, suprimió en 1588 y volvió a establecer ocho años más tarde. El Virreinato de Perú estuvo dividido en los distritos audienciales de Lima (1542), Panamá (1535), Santa Fe de Bogotá (1549), Charcas (1559), Quito (1563), Chile (1609) y transitoriamente Buenos Aires (1661-1671). Al igual que en el virreinato novohispano, las audiencias peruanas sufrieron transformaciones a lo largo de su historia. Un ejemplo de ello fue la Audiencia de Buenos Aires fundada en 1661 y desaparecida diez años más tarde para englobarse en la de Charcas (Morales, 1988).

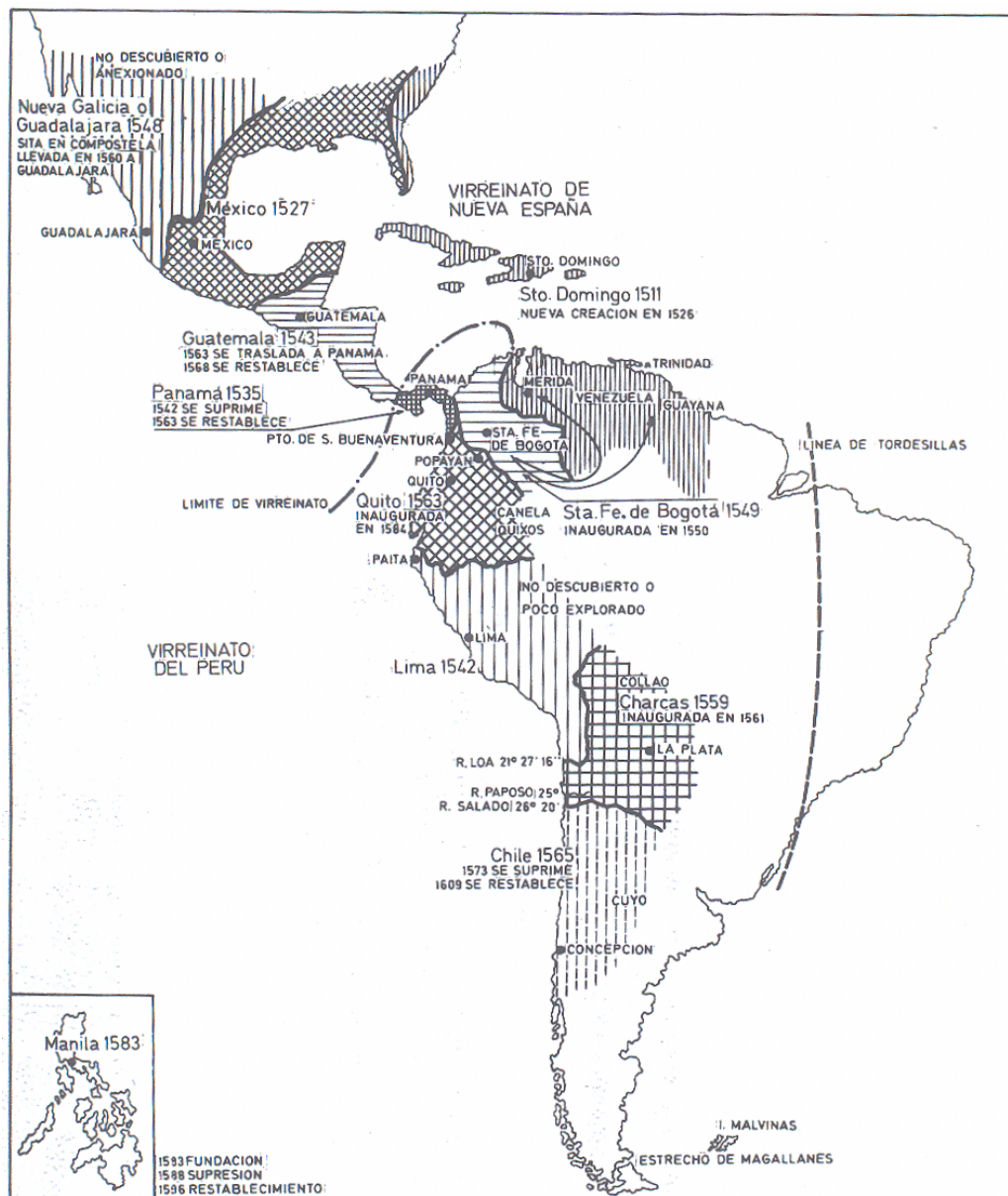


Figura 3.1.

Distritos audienciales en el Virreinato de Nueva España y en el Virreinato de Perú¹⁶

Las distancias que separaban las colonias de ultramar de la Metrópoli unido a las deficientes comunicaciones retrasaron cualquier acción que desde la península se quisiera poner en marcha en ellas. Además, también hubo importantes distancias entre las capitales de los virreinos y algunos territorios del mismo, ya que los virreinos

¹⁶ Fuente: Morales, 1988:399.

eran unidades político-administrativas extensas¹⁷. Esta situación se vio empeorada por la orografía¹⁸ y la precariedad de los medios de transportes que dejaron aisladas algunas zonas. Las distancias entorpecieron la gestión administrativa, gubernativa, política, militar y económica de las zonas periféricas, quedando descuidadas por su lejanía del centro neurálgico (Laviana, 1983a).

Esta situación también supuso un problema defensivo, en cuanto que varios de los puntos estratégicos que debían ser protegidos de intrusiones extranjeras quedaban alejados de sus capitales, provocando demoras en las respuestas a sus ataques¹⁹. Además, al tratarse de un territorio extenso ofrecía múltiples puntos débiles, que tanto indígenas como extranjeros, sobre todo Gran Bretaña, Francia y Portugal, aprovecharon para intentar ocuparlos.

En este sentido, los ingleses ambicionaban conquistar La Florida para facilitar su entrada al noreste del virreinato mexicano y contaron con asentamientos en el Caribe oriental y occidental que utilizaron como base para introducirse en Tabasco, Belice y la costa hondureño-nicaragüense. Los franceses intentaban ocupar Luisiana, bocas del Misisipi e Isla Española. Y los portugueses representaban un peligro para el virreinato peruano, ya que intentaban desplazar la Línea de Tordesillas²⁰ en su beneficio (Morales, 1988).

El imperio español tenía una defensa débil que trajo consecuencias económicas negativas. Por ejemplo, el virreinato peruano contaba con varios puntos frágiles. Las

¹⁷ Por ejemplo, entre Buenos Aires, territorio perteneciente al Virreinato de Perú, y Lima, su capital, hay aproximadamente 3.100 kilómetros (nota de la autora).

¹⁸ Por ejemplo, la Cordillera de los Andes bordeaba la costa del Océano Pacífico a lo largo de 7.500 Kilómetros en el Virreinato de Perú, al oeste había zonas desérticas y al este la selva amazónica. Así, los accidentes geográficos dejaban zonas no aptas para ser pobladas y otras, aún estando pobladas, quedaban aisladas (Laviana, 1983a).

¹⁹ Cuando alguna potencia extranjera intentaba introducirse en territorios del virreinato se mandaba noticias a su capital, allí se tomaban las decisiones sobre cómo actuar y se enviaban fuerzas militares para su defensa o/y órdenes que marcaban el procedimiento que debían seguir sus autoridades. Cuando las tropas y órdenes llegaban al lugar de los hechos, los extranjeros habían avanzado en su conquista y se encontraban perfectamente organizados (nota de la autora).

²⁰ El Tratado de Tordesillas fue un acuerdo firmado por España y Portugal en junio de 1494 en Tordesillas, por el que se marcó una línea divisoria que pasó a 370 leguas al oeste de las Islas de Cabo Verde. Los territorios descubiertos y que se descubriesen situados al oeste de dicha línea se reservó a España para su colonización y los situados al este a Portugal (AGI, Patronato, Nº 6, Ramo 1, Tratado de Tordesillas de 1494).

distancias que separaban su capital de las Islas del Caribe impidieron defenderlas del contrabando; los territorios del sur estaban amenazados por franceses e ingleses interesados en ocupar la Patagonia e Islas Malvinas atraídos por sus ricas aguas en cetáceos; y el estuario rioplatense era una puerta de entrada de productos portugueses, quienes intentaban conquistar estos territorios para controlar el comercio. Además, esta zona también estaba amenazada por el contrabando inglés como consecuencia de las buenas relaciones que mantenía Inglaterra con Portugal. A pesar de que las autoridades peruanas fueron conscientes de la necesidad de proteger estos puntos, su lejanía de Lima hizo difícil su defensa y por tanto salvaguardarlos del contrabando, perjudicando de este modo las arcas de la Corona (Laviana, 1983a; Morales, 1988; Navarro, 2007).

Así que la división de las colonias de ultramar en dos unidades político-administrativas que se había mantenido durante más de 200 años no era eficiente. Por un lado, la defensa ante ataques indígenas y extranjeros era difícil y por otro, la administración y gestión de sus territorios resultaba compleja, por lo que se resentía la economía de las colonias y con ella la del imperio.

3.3. Problemas y deficiencias en el sistema de gobierno

Según el ministro Campillo, mientras las potencias extranjeras perfeccionaban su gobierno modernizándolo y adaptándolo a las circunstancias de cada momento, los españoles dirigían sus esfuerzos a fortalecerse militarmente. A lo largo de su obra Nuevo Sistema de Gobierno señaló que las deficiencias del gobierno indiano eran similares a las peninsulares (Campillo, 1743:18, exordio I, pto. 12).

Además, su administración contaba con un problema añadido: los criollos, de raíces españolas pero nacidos en Indias. Éstos constituyeron un riesgo para la Corona en cuanto que no identificaron su patria con España sino con los territorios americanos, no asumiendo las ideologías metropolitanas ni mostrando respeto a sus autoridades. Así, expresaron en reiteradas ocasiones su malestar porque los altos cargos de la administración estuviesen en manos de peninsulares e intentaron que recayesen en ellos. En este sentido, en ocasiones lograron desempeñar empleos económicos,

jurídicos, e incluso políticos en aquellos casos en los que las audiencias sustituyeron a los virreyes²¹ (Laviana, 1983a; Morales, 1988).

Otro de los problemas del sistema de gobierno era la práctica del *beneficio de cargos*²² heredada de los Austrias y que mantuvo la dinastía borbónica; incluso la intensificó en los primeros años del siglo XVIII como consecuencia de las necesidades de liquidez que exigieron los conflictos bélicos. Esta práctica favorecía que los oficios fueran ejercidos por personas carentes de formación, atendiendo a los ingresos económicos inmediatos que se obtenían por ellos en vez de a la cualificación que exigía el desempeño del puesto. De este modo, se originó un comercio ilícito de cargos, llegándose a la mercantilización de los mismos (Muro, 1983).

La máxima autoridad en Indias, los virreyes, formaron parte de esta trama. Éstos otorgaban los cargos a aquellas personas que pagaban más o le obsequiaban con regalos de mayor valor, actuando movidos por la codicia en vez de por criterios profesionales. A continuación se muestra un ejemplo de cómo el virrey de Perú cubrían las vacantes de los corregimientos:

"[...] recaen todos, cuando no en personas que los adquieren por medio de interés, en aquellos que haciendo obsequio y galantería para su negociación logran que se les abran las puertas del valimiento. De este modo, solo consiguen ser provistos en los corregimientos vacantes los que tienen el auxilio de la introducción, adquirido con regalos de valor y de ninguna manera aquellos en quienes puramente hay mérito por el servicio" (Ramos, 2002:428-429).

Igualmente, los virreyes cubrían empleos con sus familiares en detrimento de aquellos que contaban con méritos necesarios para el desarrollo del cargo, incluso daban más de

²¹ Por ejemplo, el Conde de la Monclava, virrey de Perú, fue sustituido entre 1705 y 1707 por el presidente de la Audiencia de Lima, Miguel Núñez de Sanabria, que era limeño y no peninsular (Laviana, 1983a:680).

²² Con la finalidad de conseguir liquidez la monarquía española negoció diversos privilegios, honores y títulos, entre los que estuvieron los cargos públicos con jurisdicción en la administración indiana. La urgencia por la liquidez provocó que incluso las plazas se vendieran con carácter de futuro (Muro, 1983).

un empleo a la misma persona. Además, una vez acabados sus servicios en dichas vacantes los pasaban a otras y así sucesivamente mientras que permanecían en el gobierno (Ramos, 2002:429-430).

Estos abusos se extendió al niveles jerárquicos, gobernadores, ministros de audiencias, jueces y demás funcionarios, quienes cometían igual fraude con la diferencia de la cuantía o el valor de los regalos con que eran gratificados (Ramos, 2002). De este modo, los empleos estaban en manos de individuos carentes de méritos y formación, que utilizaban el poder que les conferían éstos en beneficio propio, prevaleciendo en sus actuaciones los intereses particulares a los de la Corona. Gálvez describió las características de estos empleados y sus actuaciones en su Plan de Intendencias. A continuación se extraen algunas afirmaciones del mismo:

"[...] [son de] baja extracción, de ningunas obligaciones y de una codicia sin límites" (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Plan de Intendencias, 15 de enero de 1768).

"[...] [el] único instituto se reduce comúnmente a buscar medios con que enriquecerse todos en la corta duración de sus empleos, no embarazándose jamás con que sean lícitos o injustos los modos de adquirir caudales" (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Plan de Intendencias, 15 de enero de 1768).

"[...] ruinoso plaga de más de ciento y cincuenta hombres, entre alcaldes mayores y corregidores, que [...] aniquilan la mejor heredad de la Corona [...] tiranos, y los más lo son en la realidad, para sacar con qué vivir, desempeñarse y enriquecerse" (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Plan de Intendencias, 15 de enero de 1768).

En 1743, el ministro Campillo ya había señalado estas mismas características, atribuyendo a las autoridades indianas la mala situación que atravesaba las colonias, entre otras causas. Así, afirmó que *"[...] toda la gran máquina de abusos que hay y se*

ejercen en América fue fabricada por el dolo, por la usurpación y por la tiranía [de sus autoridades]" (1743:67, parte I, cap.V, pto. 21).

Los abusos alcanzaron a la población indígena oprimiéndola con excesivos repartimientos²³, entre otras formas. El objetivo de éstos era proveer a los indios de material necesario para trabajasen las tierras y aumentaran su producción, sin embargo en la práctica no fue así. Los corregidores, que fueron los encargados de realizar dichos repartimientos, les obligaban a comprar productos inútiles a precios excesivos, provocando que se endeudasen de por vida²⁴. Así lo afirmaron Jorge Juan y Antonio de Ulloa:

"No está reducida toda la tiranía de los repartimientos a la exorbitancia de los precios, sino que se extiende también a las especies que les reparten las cuales, por la mayor parte, son géneros de ningún servicio o utilidad para los indios" (Ramos, 2002:227).

La corrupción de los corregidores no se limitaba a oprimir a los indios con excesivos repartimientos, sino a ignorar las leyes que regularon el cobro de los tributos sobre ellos. En este sentido, cobraban tributos a los indios que estaban exentos por ser menores de edad, ser mayores de cincuenta o estar impedidos para trabajar; obligaban a contribuir por segunda vez a aquellos que habían estado fuera durante algún tiempo y habían pagado en el lugar de donde venían, e incluso los forzaron a ingresar nuevamente el tributo si habían perdido el justificante que acreditaba su pago (Ramos, 2002:215-218).

²³ Sistema seguido en la colonización de las Indias desde principios del siglo XVI con la finalidad de dotar de mano de obra a explotaciones agrícolas y mineras. Se repartía un número determinado de indios entre los colonizadores españoles y la asignación se hacía en encomienda, o sea, en una relación de patrocinio, por la cual los indios quedaban debiéndole obediencia al encomendero (Diccionario de la Lengua Española, 2001).

²⁴ En la sección cuarta de las Noticias Secretas de América se exponen ejemplos concretos de estos abusos (nota de la autora).

3.4. Problemas y deficiencias en el sistema judicial

En el punto anterior se ha puesto de manifiesto la corrupción de las autoridades gubernativas y su perjuicio para el gobierno. El sistema judicial también se vio lesionado por actuaciones similares. Sus jueces incurrían en fraudes de forma reiterada provocando que se fuera perdiendo credibilidad en la justicia. Jorge Juan y Antonio de Ulloa expone esta situación a través de ejemplos vividos en primera persona (Ramos, 2002: 425-462).

Los jueces permitieron el comercio ilícito de productos prohibidos a cambio de dinero, interviniendo como partes en vez de como jueces. La misma actitud tuvieron en la resolución de pleitos favoreciendo a la parte que más pagó. En este sentido, hubo ocasiones en las que los jueces una vez que habían convenido el precio para fallar a favor de una de las partes implicadas informaban a la contraria para intentar conseguir que ésta pagase una cuantía mayor por el cambio de parecer. A continuación se presenta un ejemplo que Jorge Juan y Antonio de Ulloa presenciaron en la Audiencia de Panamá:

"[...] [uno de los jueces] tenía a su cargo el ajustar los pleitos y convenirse con los interesados en el importe de las gracias, lo cual se practicaba tan sin reserva que andaba en almoneda la justicia y se le aplicaba al que más daba, de suerte que, después que tenía contratado con la una parte, sin cerrar el ajuste llamaba a la contraria y suponiéndola que deseaba atenderla le descubría la cantidad que la otra daba, instándola a que adelantase algo para poder inclinar la voluntad de los demás ministros a su favor" (Ramos, 2002:439).

La situación se agravaba porque las autoridades hacían caso omiso a las leyes que llegaban de la Metrópoli. Ignoraban la parte que no era de su interés, las ponían en práctica en el momento que les beneficiaban y las interpretaban a su conveniencia. Así, los virreyes ignoraban las leyes que recibían del monarca, las audiencias las de los virreyes y las que les llegaron de la península, los corregidores y oficiales hicieron lo

mismo con las que les remitieron, y así sucesivamente hasta llegar a los particulares. Los niveles más altos argumentaban que las obedecían pero que no las ejecutaban y los inferiores que sus actos no se diferenciaban de lo que hacían sus superiores. Así se extrae del siguiente párrafo de las Noticias Secretas de América:

"[...] observando en éstos [refiriéndose a los virreyes] que los particulares fines de hacer su autoridad mayor, de acrecentar su interés, o de adelantar las conveniencias de sus familiares o confidentes son causa para que se niegue el cumplimiento de muchas órdenes reales con el pretexto, unas veces, de que conviene; otros, de que hay fuero para no ponerlas en ejecución; y otras, de no ser ocasión de practicarlas; siguen el ejemplo de los demás súbditos con tanta puntualidad, que, pasando de unos a otros por su orden, no queda ninguno, hasta el más pequeño, que no practique lo mismo con las que le pertenecen" (Ramos, 2002:422).

Además, el sistema se veía agravado por la confusa delimitación de competencias entre sus autoridades, originándose continuos conflictos. Sobre estas rivalidades, en concreto entre audiencias y virreyes, Gálvez manifestó que *"no pocas veces se embarazan en examinar y disputar recíprocamente sus facultades"* (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Plan de Intendencias, 15 de enero de 1768).

3.5. Ineficiencias de la Real Hacienda

Los asuntos económicos han sido una de las preocupaciones más importantes para la Corona española a lo largo de la historia, especialmente los relacionados con las posesiones de ultramar. Según Lynch, la principal inquietud de Carlos III fue incrementar los ingresos de la Corona con el producto de sus colonias indianas (1967). Sin embargo, y pese al papel predominante que ocuparon estos asuntos, las deficiencias del sistema hacendístico indiano originaron que los resultados no fuesen los deseados.

En el presente epígrafe se van a analizar las ineficiencias de la Real Hacienda en Indias. Para ello se han clasificado en cuatro grupos: las relacionadas con su organización

interna, es decir, las que afectaron a sus instituciones y empleados (apartado 3.5.1.); las asociadas al proceso contable (apartado 3.5.2.); las relacionadas con los recursos naturales y su fomento (apartado 3.5.3.), y por último, las que influyeron en el comercio (apartado 3.5.4.).

3.5.1. Instituciones hacendísticas

Tal y como se indicó en el apartado 2.3., en Indias las instituciones más relevantes en el ámbito hacendístico fueron las Cajas Reales, los Tribunales de Cuentas y las Juntas Generales de Hacienda. La ineficiente administración y gestión de las mismas junto con el descuido y desprotección de sus rentas fueron algunas de las causas que influyeron negativamente el Real Erario (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Plan de Intendencias, 15 de enero de 1768).

Por un lado, las instituciones eran insuficientes. Prueba de ello fue que a comienzos del siglo XVIII solo había tres Tribunales de Cuentas para supervisar e inspeccionar las cuentas de los distintos virreinos, con ayuda de alguna Contaduría Mayor. Así, mientras se iba incrementando el número de ramos y la burocracia asociada a ellos forjando una organización financiera más compleja, sus instituciones y plantilla lo hacían a un ritmo menor (Muro, 1983).

Además sus empleados no estaban capacitados para desempeñar adecuadamente sus funciones, ya que su edad era avanzada y no contaban con los conocimientos económicos necesarios. Por ejemplo, la edad media de la plantilla del Tribunal de Cuentas de Nueva España a mediados del siglo XVIII fue de sesenta años (Muro, 1983); la presidencia de las Juntas Generales de Hacienda estaban en manos de los virreyes, figuras con un perfil militar (véase 2.3.2.); y los ministros de las audiencias tenían conocimientos jurídicos no contables, sin embargo, en determinados momentos y lugares tenían la obligación de tomar las cuentas de sus territorios (véase 2.3.3).

Otro de los problemas de la organización interna de la Hacienda fue el fraude continuado de sus empleados, que abusaban del poder que les confería el cargo. Así,

aprovechaban los contactos que les facilitaba el cargo para conseguir sus intereses particulares en vez de profesionales, de igual modo que lo hacían las autoridades del sistema de gobierno y judicial. En este sentido, el Visitador General de Perú, José Antonio Areche²⁵, destacó la falta de honestidad que tenían los funcionarios de Hacienda en el virreinato peruano (AGI, Buenos Aires, Leg. 356, Carta de Areche a Fernández, 22 de diciembre de 1780) y el primer Superintendente de Real Hacienda la falta de pureza que se daba en las actuaciones de los empleados de Hacienda en el virreinato rioplatense (AGI, Buenos Aires, Leg. 356, Carta de Fernández a Gálvez, 12 de septiembre de 1782).

A esta situación se unió el problema que suponía la práctica generalizada de la venta de oficios. De hecho, entre los empleos más cotizados estuvieron los relacionados con la Hacienda, como por ejemplo el de Contador General de Tributos y Azogues, Contador Ordenador del Tribunal de Cuentas de México y el de Oficial de la Real Hacienda (Muro, 1983).

3.5.2. Ineficiencias del proceso contable

El proceso contable contaba con deficiencias que afectaban a todas sus fases, es decir, desde que las cuentas eran elaboradas por los oficiales reales hasta que llegaban a la oficina de la Contaduría del Consejo de Indias en la península; pasando por su supervisión e inspección que realizaban los Tribunales de Cuentas y Contadurías Mayores. En este epígrafe se van a exponer algunas de ellas.

Según la Contaduría del Consejo de Indias, en muchas ocasiones, los libros contables no se elaboraban siguiendo las pautas que marcaban las Leyes de Indias. Así lo expuso al Secretario de Indias instándole a intervenir en esta situación, tal y como se deriva de su *Representación sobre la falta de expresión y método con que vienen los Libros Manuales de México desde 1703 en adelante*, que realizó en 1761:

²⁵ Intendente de Ejército y miembro del Consejo de Indias. El 11 de marzo de 1776 Carlos III le encomendó una Visita General al Virreinato de Perú, Chile y las provincias del Río de la Plata (nota de la autora).

"[...] enteramente [los Libros Manuales] carecen de aquellas formalidades y reglas que deben observarse y se hallan tan sabiamente advertidas por las leyes, para el establecimiento de una cuenta formal" (AGI, Indiferente General, Leg. 989, Representación de la Contaduría a la vía reservada, 27 de noviembre de 1761).

Esta inobservancia de las leyes también se extendió a las que obligaban a los oficiales a remitir las cuentas y determinados documentos a los Tribunales de Cuentas de su distrito. En este sentido, las cuentas no contaban con la información requerida, haciendo imposible poseer un conocimiento del estado financiero de las cajas reales al finalizar el año, ignorándose si estaban endeudadas o si mantenían saldo positivo (Ramos, 2002:459-460). Además, no siempre se adjuntaban los documentos y justificantes que exigían las leyes, como por ejemplo los listados y revistas de tropas, información necesaria para comprobar y justificar los pagos que se hacían en concepto de sueldos a los soldados. Éste fue el caso de la cuenta de Buenos Aires, en la que *"refiere el propio contador [que] no se acompañaban a las cuentas copias de las listas y revistas de la tropa, según se hallaba mandado"* (AGI, Buenos Aires, Leg. 376, Informe del Contador General al Secretario de Indias, 24 de diciembre de 1774).

También solían obviarse información sobre lo que debía cobrarse, se había cobrado y quedaba pendiente de cobro, sin cuyos datos se hacía imposible poner en marcha medidas dirigidas a su cobro o a penalizar la morosidad en los pagos. Así lo expuso la Contaduría del Consejo en una representación a la vía reservada:

"[...] no teniendo presente el Consejo lo que cada ramo en particular ha producido y por consecuencia lo debido cobrar, no ha podido aplicar las providencias que correspondían para la puntual recaudación y entero en cajas reales de aquellas cantidades" (AGI, Indiferente General, Leg. 989, Representación de la Contaduría a la vía reservada, 27 de noviembre de 1761).

La escasa información contable se había puesto de manifiesto anteriormente en un informe de 1758 elaborado por Felipe de Altolaquirre, Contador General del Consejo de Indias²⁶. En éste se denunciaba la escueta información que se tenía de los territorios indianos en la península y la necesidad de ésta para mejorar el control y gestión de la Real Hacienda. Seguidamente se va a exponer algunos ejemplos que Altolaquirre expuso en su informe sacando a la luz esta situación y sus consecuencias.

Respecto al ramo de tributos, el informe destacaba el desconocimiento del número de tributarios y la identificación de los mismos, no haciendo posible poner en marcha medidas que garantizasen el cobro. Según palabras del Contador:

"No teniéndose esta noticia en la Contaduría, tan puntual y específica como lo pide la gravedad de la materia para venir en conocimiento de lo a que debe ascender anualmente el ramo de tributos, que es uno de los más cuantiosos que componen el principal nervio de la Real Hacienda de Indias [...] se hace inútil la inspección de las cuentas que vienen, por no contener las partidas de que en ellas se hacen cargo [los] oficiales reales más expresión que el que en tantos de tal día y mes, el alcalde mayor de tal parte entró tanta cantidad por cuenta de tributos y como [...] se ha ignorado siempre el número de tributarios [...] nunca ha podido la Contaduría penetrar si éste y los demás enteran todo lo correspondiente" (AGI, Indiferente General, Leg. 998, Informe del Contador General al Secretario de Indias, 25 de febrero de 1758, punto 10).

Las rentas del papel sellado²⁷ también se vieron perjudicadas al no poseerse información sobre la cantidad que había en circulación, la que se había consumida y la que se encontraba almacenada; incluso se desconocían los lugares donde éste escaseaba o

²⁶ Fue Contador General del Consejo de Indias desde 1753 hasta su muerte el 2 de septiembre de 1761 (AGI, Indiferente General, Leg. 998, RD de 14 de abril de 1753).

²⁷ Esta renta se estableció durante el reinado de Felipe IV. Consistió en la venta exclusiva por parte de la Hacienda Pública del papel donde debían extenderse los títulos, despachos reales, escrituras públicas, contratos entre partes y actuaciones judiciales de los tribunales, siendo nulos los que se hiciesen en papel común. Los hubo de varios tipos, según los objetos a que debían aplicarse. Se selló con una marca, de donde tomó su nombre. El papel sellado comenzó a circular en enero de 1637 (Cangas, 1827:308-310, tomo IV).

sobraba (punto 12). Similar situación se dio con las rentas del azogue²⁸. Se desconocía la cantidad consumida en cada distrito y el precio al que se había negociado. Además, estas rentas se veían perjudicadas por la actitud fraudulenta de algunos oficiales que concedían retrasos en los pagos y liberalizaban del pago de fianzas. De modo que había casos en los que los deudores fallecían antes de cancelar sus deudas y sin haber dejado bienes que cubrieran el pago de la misma. El contador resalta que fueron *"inmensas las cantidades que ha perdido la Real Hacienda [...] por el desorden con que se ha procedido en materia de tanta gravedad"* (punto 13). En las rentas estancadas y arrendadas se daba la misma falta de información (punto 15).

A la escasa información suministrada por las autoridades indianas se añadía un problema adicional, los errores y opacidad de la que conseguía llegar. A continuación se señalan algunos de los errores de las cuentas de 1771 y 1772 de la Caja Real de Buenos Aires y que denunció el Contador General del Consejo de Indias²⁹:

"[...] [en el ramo de] situados se hacen cargo con respecto al año de 1771 de 1.039.701 pesos y en el de 1772 de 810.832, sin otra expresión que la de que esos caudales se hallan destinados para satisfacer los sueldos de la tropa [...] pero omiten la esencial circunstancia de referir el año o tiempo a que pertenecieron" (AGI, Buenos Aires, Leg. 376, Informe del Contador General al Secretario de Indias, 24 de diciembre de 1774).

"[...] [en el ramo de] tributos que es relativo al de 1771 se formaron los oficiales reales el de 448 pesos y en el siguiente de 1772 de 10.494, y queriendo apurar la causa de esta considerable diferencia en la expresión del mismo cargo hallo que en lugar de haberle sentado con la sencillez prevenida no se encuentra en ella otra cosa que narrativas incongruentes y ajenas de suministrar una noticia exacta del tiempo a que corresponden aquellos valores, si se recaudaron con arreglo a las tasas, a qué provincias y distritos

²⁸ También denominado mercurio. Fue un elemento imprescindible para la extracción de metales (nota de la autora).

²⁹ El Contador General del Consejo de Indias en estas fechas fue Tomás Ortiz de Landazuri, que ostentó el cargo desde diciembre de 1764 hasta su fallecimiento en agosto de 1777 (nota de la autora).

pertenecieron, y demás formalidades" (AGI, Buenos Aires, Leg. 376, Informe del Contador General al Secretario de Indias, 24 de diciembre de 1774).

Respecto a la fase del proceso contable asociada a la inspección y supervisión de las cuentas, cabe señalar las irregularidades motivadas por la inobservancia de las leyes y la negligencia de sus instituciones. Según Jorge Juan y Antonio de Ulloa, era frecuente que los Tribunales de Cuentas comenzasen su supervisión tarde, incluso hubo casos en los que tardaron más diez años desde que las cuentas fueron depositadas en ellos. De este modo, consciente o no, los fraudes pasaban a ser imperceptibles (Ramos, 2002:459).

En este sentido, se criticó la actitud del Contador Mayor de Buenos Aires, encargado de la supervisión de las cuentas de Buenos Aires, quien no solo no identificó los defectos que traían las cuentas sino que los encubrió. Así quedaba informado el Secretario de Indias por parte de la Contaduría del Consejo en el siguiente párrafo:

"[...] [se da una] reiterada inobediencia de los oficiales reales actuales y Contador Mayor de Buenos Aires [...] empeñados los oficiales reales en continuar su antiguo desgreño y el Contador Mayor en disimularlo [...] siendo un caos de confusión cuanto ha operado el Contador Mayor Ramos, que su avanzada edad, impericia y otro motivo que no alcanzo" (AGI, Buenos Aires, Leg. 376, Informe del Contador General al Secretario de Indias, 24 de diciembre de 1774).

También eran ignorados los errores de los *Libros Manuales* por parte de estas autoridades, en ocasiones, incluso ni los firmaban para ocultar que no los habían revisado (AGI, Indiferente General, Leg. 989, Representación de la Contaduría a la vía reservada, 27 de noviembre de 1761). Así, el incumplimiento de sus obligaciones fue reiterado, incluso obviaban leyes y capítulos de sus ordenanzas que les obligaban a remitir a la Contaduría del Consejo los duplicados glosados y fenecidos de las cuentas (véase 2.3.2), conformándose *"con enviar solo las copias de los fenecimientos de ellas en que no hay otra razón y noticia que el sumario por mayor del importe total de los cargos*

y *datas*³⁰" (AGI, Indiferente General, Leg. 989, Representación de la Contaduría a la vía reservada, 24 de diciembre de 1761).

La desobediencia de los Tribunales de Cuentas fue más allá, ya que en ocasiones ni siquiera enviaban las cuentas a la península o lo hacían con retraso de más de cincuenta años. Por ejemplo, en 1761 la Contaduría del Consejo comunicó que *"desde el mismo año [1703] en adelante resulta haberse incumplido enteramente la remisión de cuentas al Consejo"* por parte del Tribunal de Cuentas de Nueva España y que se podía afirmar algo similar sobre el Tribunal de Perú *"en vista de las pocas cuentas que con un considerable atraso se ha[bían] remitido de las cajas de Lima"* (AGI, Indiferente General, Leg. 989, Representación de la Contaduría a la vía reservada, 27 de noviembre de 1761).

Como consecuencia de las irregularidades descritas la Metrópoli desconocía el estado económico de las colonias de ultramar. En este sentido, se hacía imposible llevar a cabo medidas dirigidas a incrementar las rentas, por lo que las arcas de la Corona se veían perjudicadas. Este escenario fue puesto de manifiesto en diferentes documentos a lo largo del siglo XVIII. A continuación se extraen de ellos algunos párrafos:

"[...] perjuicio de no tener S.M. ni el Consejo noticias ni materiales para formar ni aún hacer un providencial juicio del importe del Real Patrimonio en aquellos dominios" (AGI, Indiferente General, Leg. 989, Órdenes a los Contadores del Consejo de Indias, 25 de enero de 1736).

"[...] [estas informaciones son] precisas, indispensables para que en la Contaduría del Consejo se tenga perfecta inteligencia de las Indias y de todas las partes que deben componer en ella el Real Erario de S.M. [...] [por ello se han dado] sensibles perdidas de tantos millones de pesos que han resultado hasta aquí en perjuicio de la Real Hacienda" (AGI, Indiferente General, Leg. 998, Informe del Contador General al Secretario de Indias, 25 de febrero de 1758).

³⁰ Está referido al Tribunal de Cuentas de México (nota de la autora).

"[...] el abuso tolerado en tantos años ha ocasionado el que la Contaduría se halle desnuda de las cuentas del reino de Nueva España y por consecuencia de las noticias que son tan precisas en ellas para saber la consistencia y estado de la Real Hacienda de aquellos vastos dominios" (AGI, Indiferente General, Leg. 989, Representación de la Contaduría a la vía reservada, 24 de diciembre de 1761).

3.5.3. Deficiencias en la agricultura, industria y minería. Sus implicaciones en la la Real Hacienda.

Como se observa a lo largo del capítulo la gestión de las riquezas coloniales era ineficiente, quizás debido al desinterés, despreocupación o incluso desconocimiento de que el impulso de las mismas podrían generar beneficios para la Metrópoli. En este sentido Campillo reiteró a lo largo de su obra Nuevo Sistema de Gobierno que la agricultura, industria y minería carecían del fomento necesario.

El progreso agrario estuvo frenado por la existencia de grandes latifundios baldíos, amplias extensiones de terrenos sin sembrar y desatendidas por sus propietarios. Además, las tierras cultivadas lo eran por agricultores desprovistos de su propiedad que se encontraban desmotivados para trabajarlas, hecho que favorecía su bajo rendimiento y ociosidad. Así Campillo afirmó que *"[...] la tierra nunca estará bien cultivada, ni el hombre hará jamás trabajando para otro, lo que haría si el producto de su trabajo fuese suyo"* (1743:83, parte I, cap. VII, pto. 1).

Esta situación se vio agravada por las políticas comerciales restrictivas que denegaban la libre exportación de productos agrícolas coloniales y por la escasa innovación y desarrollo tecnológico que ocasionaba un anquilosamiento de los útiles, métodos de cultivo y abonos. Por todo ello, el avance del sector se veía ralentizado.

El sector industrial se caracterizó por la prohibición de fábricas en América con el fin de fomentar las peninsulares y favorecer la entrada de caudales derivados del abastecimiento indiano. Sin embargo, la desindustrialización colonial no sirvió para

conseguir este objetivo. La producción española era insuficiente para abastecer la demanda y se necesitó de productos extranjeros para ello, por tanto, los caudales indianos acabaron en las arcas extranjeras en lugar de las españolas. Este hecho instó a que distintas autoridades reflexionaran sobre la idoneidad de estas políticas. Por ejemplo, Campillo planteó la siguiente cuestión:

"¿Cuál será mejor, o que disfruten este excedente los extranjeros, que algún día podrán ser nuestros mayores enemigos o que lo consigan los indios, que son nuestros vasallos y por todos motivos merecen la preferencia en gozar el fruto de su buena industria, de que quedarán a la monarquía utilidades muy superiores?" (1743:114-115, parte I, cap. IX, pto. 5).

En cuanto al sector minero cabe destacar que fue uno de los más importantes, ya que además de proporcionar metales preciosos, generaba ingresos por el impuesto del quinto real³¹. Sin embargo, contó con obstáculos en su evolución. Por un lado, la dirección de las minas estaba en manos de personas carentes de formación especializada e incluso analfabetas. Por otro lado, la seguridad de las minas, las técnicas utilizadas y el procedimiento de separación de los metales quedaron obsoletos con el paso del tiempo. A lo que se sumó que los mineros no tenían capital para invertir en métodos y equipos nuevos que mejorasen la producción, ni para llevar expertos de otros lugares que les ayudaran a implantar técnicas de trabajo eficientes (Campillo, 1743:159-162, parte II, cap. I, ptos. 7-10 y 12).

A pesar de esta situación, el principal problema del sector fue el azogue, en cuanto era imprescindible para la obtención de metales preciosos por el procedimiento de amalgamación³², por lo que su falta implicaba la paralización de la producción. Por un lado, había problemas en su suministro. Los yacimientos más importantes eran Almadén

³¹ Los reyes españoles se desprendieron de la propiedad de las minas de oro y plata americanas por RC de 9 de noviembre de 1525, reservándose la quinta parte de su producción, motivo por el que se le denominó quinto real. Sin embargo, a lo largo del siglo XVII dicho porcentaje varió en varias ocasiones (Cangas, 1827:5, tomo V).

³² El proceso de amalgamación o proceso de patio con el azogue fue inventado en 1555 en Nueva España por el español Bartolomé de Medina. Este proceso hidrometalúrgico consistía en separar los metales preciosos de los minerales que lo contenían a través del mercurio o azogue. Este proceso significó una revolución tecnológica (Ramírez, 2006).

en España y de Huancavelica en Perú. En el primer caso, la llegada del azogue estaba asociada a los riesgos del transporte marítimo y a la irregularidad de envíos en tiempos de guerra, mientras que en el caso peruano el problema estaba en la disminución de producción azoguera y mal estado de la mina (Navarro, 2007).

Por otro lado estaba el elevado precio del azogue. Según Campillo, los encargados de su distribución establecían precios excesivos en beneficio propio y detrimento de la Real Hacienda, tal y como se extrae de su siguiente afirmación:

"[...] el azogue que el Rey manda vender a ochenta y dos pesos el quintal, les cuesta [a los mineros] a doscientos y a veces a trescientos" (1743:158, parte II, cap. I, pto. 5).

3.5.4. Problemas del comercio y su influencia en la Real Hacienda

Los métodos de comercio llevados a cabo por la Metrópoli perjudicaron al Real Erario. Por un lado, el sistema de flotas³³ basado en fechas y rutas fijadas para los viajes desde la península a Indias y viceversa, favorecía que en tiempos de guerra fueran un blanco fácil para las naves enemigas y en tiempos de paz para los contrabandistas que conocían exactamente el camino y puertos donde arribarían los barcos españoles. Por otro lado, el sistema de cobro basado en el palmeo³⁴ en vez de en el valor del producto, mermaban los ingresos de Hacienda, tal y como afirmó Campillo:

³³ Este sistema se reguló por RC de 10 de julio de 1561 y estuvo vigente, aunque con algunos ajustes, hasta 1778 cuando se publicó la Ley de Libre Comercio. Nació con la finalidad de transportar de forma segura los metales desde las colonias hasta la península. Así, un grupo de barcos escoltados por buques de guerra hicieron el recorrido dos veces al año: en abril la flota "Armada de la Nueva España" con destino a Veracruz y en agosto la flota "Los Galeones" con dirección a Portobelo. La primera atracaba en Santo Domingo y La Habana, después pasaba a Veracruz y desde allí se distribuían los productos al Virreinato de Nueva España. La segunda llegaba a Cartagena de Indias, al puerto de Portobelo y después las mercancías se trasladaban por tierra a Lima, desde donde se distribuían al resto del virreinato peruano (Hidalgo, 2006:476-477).

³⁴ El derecho de palmeo fue un tipo de gravamen por el que se cargó el tráfico de ultramar. Se pagaba en función del volumen de las mercancías que se transportaban medido en palmos cúbicos, independientemente del valor de las mismas (nota de la autora).

"El método de cobrar los derechos por la medida de fardos, sin abrirlos ni evaluarlos, contribuyó también mucho a la ruina del comercio de España, pues [...] se paga lo mismo por un palmo que vale dos pesos, que por el que vale veinte" (1743:19-20, parte I, cap. I, pto. 38).

A estos problemas se unieron los derivados de los privilegios que la Corona española había ido concediendo al resto de potencias europeas en diferentes tratados de paz. Por ejemplo, en 1702 otorgó a los franceses la trata de negros y libertad para retornar con productos indianos, favoreciendo la introducción de mercancías europeas en aquellos territorios. También hizo concesiones a los ingleses, concretamente el *Asiento de Negros*³⁵ y el *Navío de permiso*³⁶ por el Tratado de Utrecht (Navarro, 2007). Además, estos privilegios no fueron correspondidos de forma recíproca, en cuanto que tanto Francia como Inglaterra mantuvieron una política restrictiva a los productos españoles prohibiéndoles la entrada en sus territorios e imponiendo tarifas elevadas a la importación (Vicens, 1988).

Otro de los inconvenientes del comercio era la incapacidad que tenían los productos españoles para competir en precios con los extranjeros, ya que estaban gravados por distintos fletes y derechos antes de zarpar a Indias desde los puertos que gozaban del monopolio³⁷. La política restrictiva de puertos que llevó a cabo la monarquía española y afectó tanto a puertos peninsulares como indianos³⁸ favoreció el comercio de productos extranjeros y el contrabando. De forma que los tesoros americanos no entraron en las

³⁵ Según Rafael Donoso, por el Asiento de Negros se concedía a los ingleses el derecho a introducir en América durante 30 años hasta 144.000 piezas (una pieza estaba formada por uno o más negros, dependiendo de la edad y estado físico). Varias de sus obras estuvo dedicada al Asiento de Negros (2003, 2006, 2007a, 2007b, 2008a, 2008b, 2010).

³⁶ Por el Navío de Permiso se autorizaba a los ingleses enviar en cada flota española una embarcación de 500 toneladas cargada de mercancías que comercializarían libre de impuestos. Los ingleses se aprovecharon de estos privilegios para cometer abusos y perjudicar aún más las relaciones comerciales entre España y sus colonias (Navarro, 2007).

³⁷ Los productos no pudieron embarcar con dirección a América desde cualquier punto de la península, tuvieron que hacerlo de los puertos que gozaban del monopolio para ello. Así por ejemplo, productos de Galicia que contaban con puertos tenían que atravesar la península de norte a sur para embarcar desde Sevilla o Cádiz, según el puerto que ostentase el monopolio en ese momento (nota de la autora).

³⁸ Al igual que en la península el monopolio del transporte marítimo con Indias lo tuvo la Casa de la Contratación, en Indias solo se autorizaron dos puertos: Veracruz y Portobelo. Desde el primero se distribuían las mercancías al Virreinato de Nueva España y desde el segundo al Virreinato de Perú. De este modo se condenaban otros puertos indianos como por ejemplo el de Buenos Aires. Así, los productos rioplatenses tuvieron que enlazar con Europa a través de Lima (Navarro, 2007).

arcas de la Corona, sino en los bolsillos de contrabandistas y potencias extranjeras contribuyendo a la decadencia del imperio. En este sentido el ministro Campillo señaló que:

"[...] apenas la veintena parte de lo que consumen nuestras Indias es de los productos de España" (1743:8, parte I, cap. I, pto. 16).

"[...] los tesoros que tiene de la América son más en su perjuicio que en su utilidad, pues nueve partes de diez van a las naciones extranjeras [...] Cada millón que va a otra nación, no viniendo de ella otro a España, es lo mismo que dar a aquella un grado de superioridad sobre la nuestra y bajar otro grado a ésta" (1743:10, parte I, cap. I, pto. 21).

Además, el comercio se vio aquejado por el tráfico de productos ilícitos. La Corona prohibió el comercio de determinados productos en distintos lugares³⁹, sin embargo los comerciantes infringieron estos mandatos utilizando rutas no controladas y evitando el control judicial. De esta forma, los comerciantes ignoraron el pago de las contribuciones que los gravaban. Según Jorge Juan y Antonio de Ulloa, esta situación se extendió a todo el territorio americano:

"[...] de cuyo mal [el comercio ilícito] no hay puerto, ciudad o población que no adolezca, con solo la diferencia de ser en unos más cuantiosos que en otros" (Ramos, 2002:179).

Los daños por el comercio de productos ilícitos y el contrabando se vieron intensificados por la corrupción de las autoridades encargadas de vigilarlo. En este sentido, cuando pasaban mercancías prohibidas por sus parajes relajaban su vigilancia a cambio de dinero, no denunciaban las embarcaciones que llevaban parte de su carga sin registrar, y falsificaban documentos para eludir cualquier tipo de sospechas sobre la embarcación y su proceder; entre otras actuaciones. Según Jorge Juan y Antonio de Ulloa la

³⁹ Por ejemplo, en Panamá estuvo vetada la entrada de ropa y tejidos provenientes de China (Ramos, 2002).

degeneración de las autoridades fue más allá, puesto que incluso incentivaron el contrabando. A continuación se describe una situación que experimentaron de primera mano:

"[...] todo lo que se expresa en cuanto a la libertad y publicidad con que se comercia allí ilícitamente lo hemos tocado y experimentado en todas ocasiones, y que en presencia de uno de nosotros sucedió en uno de aquellos puertos [...] el mismo que les gobernaba, después de haberles obsequiado y asegurado que tendrían firme amistad, les dijo que esperaba merecerse prefiriesen para la vuelta aquel puerto a otro cualquiera; que él les haría más equidad que la que podían esperar en ninguna otra parte [...] y como no conocían los comerciantes su genio o inclinación, quería darla a entender para que corriese la voz y acudiesen otros allí" (Ramos, 2002:189).

3.6. Ineficiencia de los mecanismos de control establecidos por la Metrópoli: juicios de residencia y visitas

Entre los mecanismos de control instaurados por la Metrópoli para atajar las irregularidades descritas en los apartados anteriores estuvieron las visitas y los juicios de residencia⁴⁰. Los objetivos de ambos fueron vigilar, inspeccionar y controlar a las autoridades indianas y sus actos, sin embargo en cada caso se hizo de forma diferente.

Las visitas se centraron en la inspección de empleos vitalicios mientras que los juicios de residencia en empleos temporales, en la mayoría de los casos. En el primer caso, las autoridades inspeccionadas se mantenían en sus puestos durante la inspección ya que al

⁴⁰ Las visitas fueron de varios tipos. Hubo visitas dirigidas a inspeccionar una única institución, funcionario, o provincia. Otras visitas tuvieron la finalidad de inspeccionar las cuentas y la Hacienda en general. En este caso se enviaba a las colonias a contadores de cuentas nombrados de forma secreta para impedir que las autoridades hacendísticas se excedieran en sus funciones, al mismo tiempo que revisar sus cuentas. También hubo visitas generales, que tuvieron el objetivo de inspeccionar varios tribunales e instituciones. En este tipo de visitas el visitador contaba con una amplitud de poderes mayor que el resto de visitadores. Los motivos más comunes por los que se dieron éstas fueron: aportar noticias sobre abusos generalizados, permanentes y arraigados; suprimir conflictos entre autoridades que no habían logrado atajarse por otros medios; y estudiar e implantar reformas administrativas relevantes (Sánchez, 1991; Donoso, 1996; Malagón, 2004).

desconocerse la identidad de los testigos no se temía por su intervención en el proceso. Por el contrario, en los juicios cesaban en sus funciones para garantizar la validez del proceso ante la posibilidad de que presionaran a los testigos abusando del poder que les otorgaba el cargo⁴¹ (Sánchez, 1991; Mariluz, 1998; Malagón, 2004).

Otra de las diferencias estuvo asociada a la apelación de sus resoluciones. En el caso de los juicios se podía apelar contra las decisiones de sus jueces, mientras que no se podía hacer lo mismo contra las de los visitadores. La amplitud de funciones también fue diferente en cada caso, los jueces se limitaban a dictar sentencia despreocupándose de dar una solución al conflicto; sin embargo los visitadores intentaban buscar soluciones, por ejemplo dictando normas que regulasen las irregularidades encontradas para que no volvieran a repetirse. Los plazos de ejecución también fueron desiguales, mientras que los jueces tuvieron un plazo limitado para dictar sentencia, el plazo de los visitadores fue más flexible e incluso hubo ocasiones en los que ni existieron (Mariluz, 1998; Malagón, 2004).

Como se puede observar, tanto los objetivos como los procedimientos y características de cada mecanismo estuvieron perfectamente delimitados, sin embargo no se consiguieron los objetivos para los que se habían creado como consecuencia de su ineficiencia. En ambos casos se resintieron por la oposición de las autoridades a ser investigadas, llevándose a cabo prácticas fraudulentas para que la inspección no se hiciese o se llevara de forma irregular. A continuación se presenta un caso descrito por Jorge Juan y Antonio de Ulloa:

"[...] [cuando] el corregidor tiene noticia del juez que le ha de residenciar se vale de sus amigos en Lima para que lo cortejen en su nombre y que le instruyan en lo necesario, a fin de que, cuando salga de aquella ciudad vaya convenido y no haya en qué detenerse [...] Esto está tan establecido y público

⁴¹ En ambos casos hubo excepciones. Por ejemplo, cuando el residenciado ocupaba un cargo desde el que era incapaz de poder presionar al testigo se le permitía permanecer en su puesto. De igual modo, en aquellos casos en los que se preveía que el visitado podía dificultar las investigaciones se suspendía del empleo (Malagón, 2004).

que todos allá saben que la residencia de tal corregimiento vale tanto, y la del otro, tanto; y así de todas" (Ramos, 2002:233-234).

Incluso el fraude fue más allá, se compraron a los jueces para que persuadieran a los implicados en algún conflicto de que no presentaran quejas contra las autoridades. Según Jorge Juan y Antonio de Ulloa ante las quejas que indios hicieron sobre los corregidores, los jueces *"los reprenden severamente, dándoles a entender que se les hace demasiada equidad en no castigarles los delitos que tienen plenamente justiciados los corregidores contra ellos y haciéndose mediadores, los mismos jueces lo persuaden"* (Ramos, 2002:235). De modo que el soborno se convirtió en una práctica generalizada que incluso llegó a utilizarla el monarca. Por ejemplo, el Duque de Albuquerque, Virrey de Nueva España, ofreció 700.000 pesos a Felipe V a cambio de librarse del castigo impuesto por sus negocios ilegales, dinero que le fue aceptado (Sánchez, 1992).

Por todo ello, los resultados que se esperaban obtener con las visitas y juicios de residencia no se consiguieron, incluso estos mecanismos descendieron en número e intensidad durante la primera mitad del siglo XVIII⁴². Ante esta situación sufrieron cambios a medida que avanzaba el siglo XVIII, dejando de ser instrumentos de control e inspección para convertirse en elementos reformadores que fijaban sus objetivos en la implantación de nuevas políticas (Malagón, 2004).

3.7. Conclusiones del capítulo

En este capítulo se han descrito los problemas y deficiencias que caracterizaron a los territorios indianos durante el siglo XVIII, antes de que se estableciesen en ellos el sistema de intendencias. Las irregularidades del sistema de gobierno, judicial y hacendístico, las prácticas fraudulentas de sus autoridades, y la ineficiencia de los mecanismos de control instaurados por Metrópoli.

⁴² Según Sánchez, la época austriaca se caracterizó por un alto número de visitas, hubo al menos 43 visitas generales que se concentraron principalmente en los reinados de Felipe II y Felipe IV (1992).

Hay que destacar que las deficiencias en el ámbito económico no fueron las únicas que incidieron en la Real Hacienda. En este sentido, los problemas defensivos derivados de la ineficiente división geopolítica generaron excesivos gastos militares y favorecieron el contrabando, lesionando el Real Erario. De igual modo, la venta de oficios fue un problema extendido al sistema de gobierno, justicia y Hacienda que perjudicó las arcas de la Corona, en cuanto que sus empleados carecieron de formación para desempeñar sus funciones adecuadamente derivando en una gestión ineficiente. Además actuaron de forma fraudulenta, anteponiendo sus intereses individuales e ignorando los objetivos de la Metrópoli, incluso sin preocuparse por disimular su desobedecimiento a las leyes.

Por otro lado, el fomento del sector agrario, industrial y minero fue escaso; al igual que su desarrollo tecnológico y las inversiones en técnicas de cultivo y producción. De modo que los beneficios fueron inferiores a los esperados y acabaron, en su mayoría, en manos de contrabandistas y extranjeros.

Las políticas comerciales tampoco fueron acertadas. Las restricciones impuestas por la Corona para controlar los beneficios potenciales tuvieron un efecto contrario, ya que favorecieron el contrabando, la elusión de impuestos y el fraude continuado. Este escenario desembocó en una situación deficitaria crónica a lo largo del siglo XVIII, convirtiéndose en seña de identidad de la época, según Laviana (1983a).

Incluso las cajas reales con buenos resultados acabaron en estado deficitario, como consecuencia de los *situados*. Los *situados* eran envíos extraordinarios de dinero que las cajas reales con mejor situación económica hacían a las cajas de su virreinato que lo necesitaban⁴³.

⁴³ En líneas generales, la Caja de Lima sufragó en forma de situados la defensa militar del continente suramericano (Laviana, 1983a) y la Caja de México la de las Islas del Caribe y Filipinas (Navarro, 2007). Algunos ejemplos: en el Virreinato de Nueva España, México envió situados a las Islas del Caribe, excepto a Florida, que se envió desde Puebla (Navarro, 2007); en el Virreinato de Perú, Panamá y Chile recibieron el situado de Lima, y Río de la Plata lo recibió de Potosí (Muro, 1983); y en el Virreinato de Nueva Granada, Cartagena recibió el situado de las provincias de Quito y Santa Fe (Molino, 1983). De esta forma, hubo territorios donde el situado ocupó su principal fuente de ingresos, dependiendo de éste para su desenvolvimiento económico, como por ejemplo el caso de Puerto Rico y Santo Domingo (López, 1983).

A este escenario se unió las deficiencias que afectaron a las instituciones hacendísticas y al proceso contable. Por un lado, la organización de la Real Hacienda era ineficiente y por otro, el proceso contable contó con deficiencias en sus distintas fases. Esta situación originó que en la Metrópoli se desconociese el estado de la Hacienda indiana y por tanto se tomaran las medidas oportunas para su mejora. A lo que se unió que los mecanismos de control empleados tradicionalmente fueron ineficaces. Así, a medida que mermaban las rentas de la Corona, lo hacía su supremacía y aumentaba la del resto de potencias extranjeras.

Este contexto exigía de reformas que se hacían inaplazables y que debían ir dirigidas no sólo al ámbito estrictamente económico, ya que, como se ha puesto de manifiesto en el presente capítulo, la geopolítica y las irregularidades en el sistema de gobierno y judicial afectaban a la Real Hacienda.

CAPÍTULO 4: REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE LAS COLONIAS INDIANAS (1700-1776)

- 4.1. Introducción
- 4.2. Una reorganización territorial más racional
- 4.3. Reformas en el sistema de gobierno
 - 4.3.1. Modificaciones en el gobierno peninsular para la mejora del gobierno indiano
 - 4.3.2. El sistema de gobierno indiano
- 4.4. Reformas en el sistema judicial
- 4.5. Reformas encaminadas a mejorar la eficiencia de la Real Hacienda
 - 4.5.1. Cambios en las instituciones hacendísticas
 - 4.5.2. Reformas en el proceso contable
 - 4.5.3. Mejoras en la agricultura, industria y minería. Sus implicaciones en la Real Hacienda
 - 4.5.4. Reformas en el comercio para incrementar la recaudación.
 - 4.5.5. Racionalización de rentas con el objetivo de aumentar las arcas de la Corona
- 4.6. Conclusiones del capítulo

4.1. Introducción

La subida al trono de Felipe V supuso un período de reformas. Entre ellas, las que afectaron a los territorios indianos ocuparon un papel prioritario ya que se daba por hecho que la solución a los problemas del imperio estaba en los beneficios que pudieran generar sus colonias de ultramar. El ministro Campillo así lo hizo saber afirmando que "[...] es constante que el mayor bien de España lo pueden producir sus vastísimos dominios de América" (1743:12, exordio I, pto. 3).

En el capítulo anterior se ha puesto de manifiesto las deficiencias de la administración indiana, así como la ineficiente gestión y control que ejerció la Metrópoli sobre sus colonias. A lo largo del siglo XVIII diferentes autores criticaron esta situación y señalaron la necesidad de poner en marcha reformas dirigidas a incrementar las riquezas del imperio español y fortalecerlo frente a potencias extranjeras. En este sentido propusieron distintas reformas.

Por ejemplo, José del Campillo completó su obra *Lo que hay de más y de menos en España, para que sea lo que debe ser y no lo que es* con una segunda parte titulada *España Despierta*¹, en la que proponía soluciones a los problemas descritos en la primera. De igual forma, en su *Nuevo Sistema de Gobierno*, a medida que detallaba las deficiencias de la administración indiana aportaba ideas sobre el modo de enmendarlas. En ambas incidía sobre la necesidad urgente de reformas. Así se extrae de su siguiente afirmación:

"Todo cuanto se ve en aquella gran proporción de la monarquía española, está demostrando a gritos de la razón la necesidad de introducir en su gobierno un nuevo método para que tan rica posesión nos de ventajas"
(1743:1, parte I, cap. I, pto. 1).

¹ El título completo es: *España, despierta: críticas e instructivas reflexiones correspondientes a varios e importantísimos asuntos para el mayor régimen de la monarquía española* (nota de la autora).

Su principal propuesta fue la implantación de un nuevo sistema de gobierno económico, entendiendo éste como *"la buena política, el arreglo del comercio, el modo de emplear civilmente los hombres, el de cultivar las tierras, mejorar sus frutos, y en fin, todo aquello que conduce a sacar el mayor beneficio y utilidad de un país"*. El nuevo sistema al que se refería Campillo eran las intendencias (Campillo, 1743:3-4, parte I, cap. I, pto. 6).

De igual modo, José de Gálvez, en su *Plan de Intendencias*, a la vez que describía los problemas de Indias proponía distintas reformas encaminadas a remediarlos. Entre ellas y la más relevante, el establecimiento de las intendencias en sus territorios tomando de modelo las intendencias peninsulares.

En los siguientes epígrafes se van a describir las reformas que se pusieron en marcha anteriores al establecimiento del sistema de intendencias con la finalidad de conocer el contexto en el que se dio su instauración. Para facilitar su comprensión se van a presentar agrupadas siguiendo el criterio de clasificación del capítulo anterior en la descripción de las deficiencias en la administración y gestión de Indias. Esto es, reformas dirigidas a conseguir una división territorial más racional (apartado 4.2.), a mejorar el sistema de gobierno (apartado 4.3.), el sistema judicial (apartado 4.4.) y el hacendístico (apartado 4.5.).

4.2. Una reorganización territorial más racional

Las distancias que separaron los territorios indianos de la Metrópoli y la lejanía de las capitales virreinales de las provincias de su periferia dificultaban la defensa de sus territorios, al mismo tiempo que originaban problemas en su gobierno, administración de justicia y gestión económica (véase 3.2.). Por otro lado, los territorios que se habían considerado marginales tradicionalmente comenzaban a ser atractivos a potencias extranjeras debido a su potencial económico (Navarro, 2007). Por ello se precisaba de una distribución territorial capaz de responder a las necesidades del momento. Según Lynch *"[...] la Corona reconoció la necesidad de agrupar el territorio en forma más simple y eficiente y de abreviar la distancia entre los organismos centrales de gobierno y las comunidades más alejadas"* (1967:65).

Desde la Metrópoli se intentaba incrementar el control sobre sus posesiones y centralizar el poder creando unidades político-administrativas más pequeñas. Puede parecer contradictorio buscar la centralización en la división y descentralización, pero tiene sentido. Se pretendía centralizar el poder en la figura del Rey y realzar la supremacía de la península sobre sus posesiones de ultramar desagregando el poder que un número reducido de instituciones había acumulado sobre una gran extensión de territorios.

Entre las reformas llevadas a cabo estuvo la creación de la Comandancia General de las Provincias Internas, la Capitanía General de Venezuela, el Virreinato de Nueva Granada², el Virreinato del Río de la Plata³ y nuevas gobernaciones. De este modo, la estructura de dos grandes virreinos que había permanecido inalterable durante casi dos siglos quedaba modificada.

José de Gálvez, durante su visita general a Nueva España estudió la conveniencia de dividir en unidades menores los territorios del virreinato novohispano. En un primer momento barajó la idea de crear un nuevo virreinato que agrupase los territorios situados al norte, sin embargo, su propuesta de 1768 fue la creación de una Comandancia General. Ésta se estableció ocho años más tarde⁴ bajo la denominación de Comandancia General de las Provincias Internas. El objetivo principal que motivó su fundación era proteger los territorios norteros de la intrusión de potencias extranjeras, lo que exigía de un gobierno fuerte del que carecían como consecuencia de las distancias que los separaban de la capital (Vizcaya, 2005; Jiménez, 2006).

² También es conocido como Virreinato de Santa Fe o Virreinato del Nuevo Reino de Granada (nota de la autora).

³ También se le atribuye el nombre de Virreinato de Buenos Aires (nota de la autora).

⁴ Según la propuesta de Gálvez, la Comandancia la debían integrar Sonora, Sinaloa, California y Nueva Vizcaya, aunque cuando se estableció en 1776 se incluyeron los territorios de Coahuila, Texas y Nuevo México, con capital en Arizpe. Sin embargo, a lo largo de su historia se dieron varias reorganizaciones. Por ejemplo, en 1785 se incorporaron los territorios de Nuevo Reino de León y Nuevo Santander, a la vez que se dio una división en tres Comandancias: la primera formada por Texas, Coahuila, Nuevo Reino de León, Nuevo Santander y los distritos de Parras y Saltillo; la segunda, por los territorios de Nuevo México y Nueva Vizcaya; y la tercera, por Sonora, Sinaloa y las dos Californias. En 1787 se reagruparon en dos: la de Occidente, integrada por Nuevo México, Nueva Vizcaya, Sonora, Sinaloa y las dos Californias, y la de Oriente, formada por Texas, Coahuila, Nuevo Reino de León, Nuevo Santander y las jurisdicciones de Parras y Saltillo. En 1792 volvieron a reunirse en una única Comandancia, aunque en esta ocasión su extensión fue más reducida, integrando los territorios de Sonora, Sinaloa, Nuevo México, Nueva Vizcaya, Texas, Coahuila y los distritos de Parras y Saltillo (Vizcaya, 2005; Jiménez, 2006).

y los territorios venezolanos¹¹, que dependieron jurídicamente de la Audiencia de Santa Fe en algunos períodos y de la Audiencia de Santo Domingo en otros¹² (Morales, 1988).

Entre las razones aducidas en su normativa fundacional estuvieron motivaciones de defensa militar, comerciales, gubernativas, judiciales y económicas. Sin embargo, las que cobraron especial interés fueron las primeras, ya que los británicos intentaban introducirse a través de Panamá y Santa Fe (véase 3.2.). Con el nuevo virreinato se pretendía defender con mayor efectividad el punto neurálgico del Istmo de Panamá, así como mejorar la coordinación de las fortalezas costeras del Caribe (Navarro, 2007). En el siguiente mapa se muestran los territorios que formaron el Virreinato de Nueva Granada:

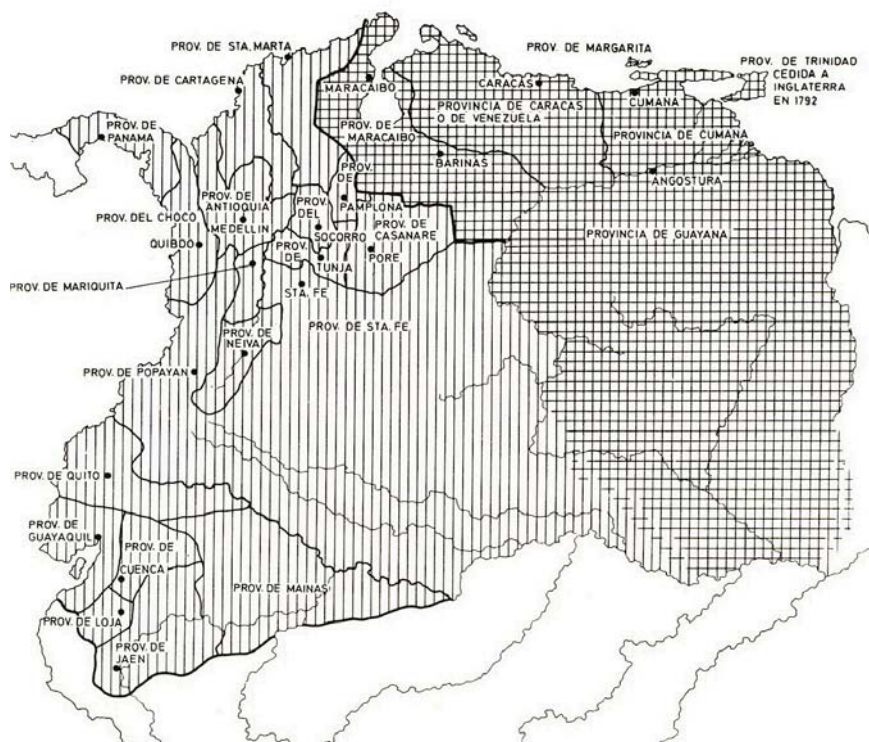


Figura 4.2.
Virreinato de Nueva Granada¹³

¹¹ Los territorios venezolanos estuvieron formados por las gobernaciones de Caracas o Venezuela, Maracaibo, Cumaná, Margarita, Trinidad y Guayana (Morales, 1988).

¹² Anterior a la creación del virreinato neogranadino, los territorios venezolanos dependieron jurídicamente de la Audiencia de Santo Domingo; desde su creación hasta su supresión en 1723, de la Audiencia de Santa Fe; desde esta fecha hasta su restauración, nuevamente de Santo Domingo; entre 1739 y 1742, de Santa Fe; y desde 1742 hasta 1786 otra vez de Santo Domingo (Morales, 1988).

¹³ Fuente: Morales, 1988:436.

Las mismas razones que llevaron a la creación del nuevo virreinato motivaron que durante la segunda mitad del siglo XVIII éste sufriera una división erigiéndose la Capitanía General de Venezuela¹⁴ que agrupaba varias de sus provincias¹⁵ y quedaba como entidad administrativa independiente. A continuación se muestra un mapa con las provincias que la formaron:

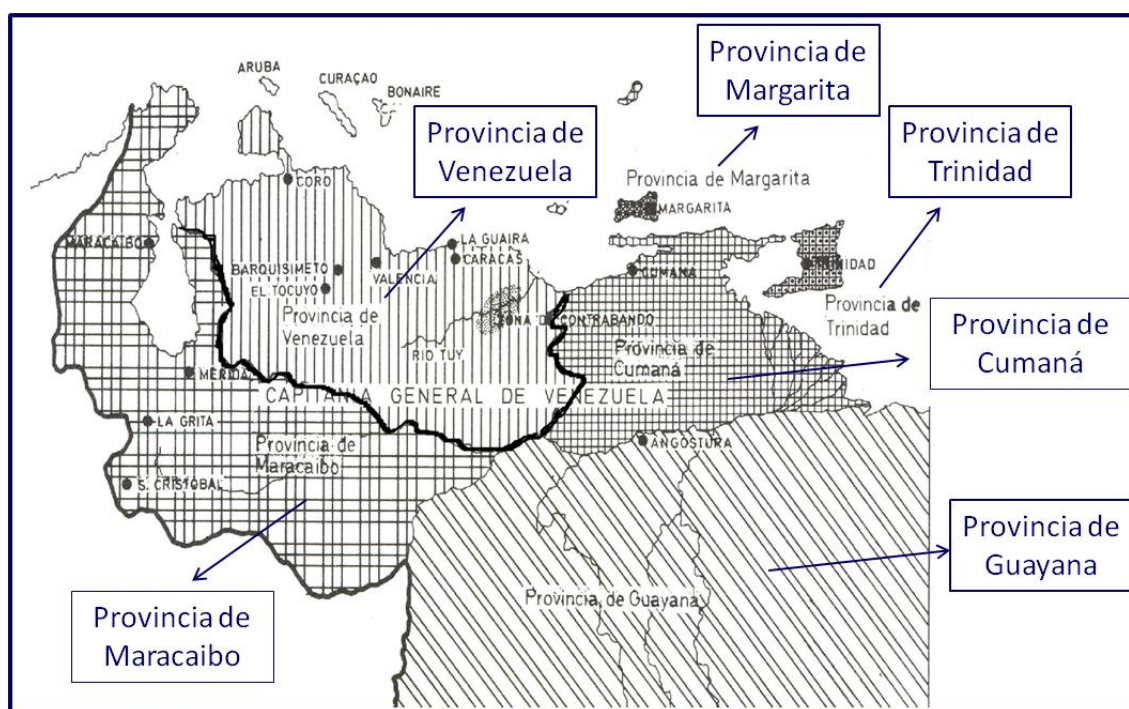


Figura 4.3.

Capitanía General de Venezuela¹⁶

A pesar de la creación del Virreinato de Nueva Granada y de la Capitanía General de Venezuela el virreinato peruano seguía estando formado por una gran extensión. Los territorios del sur del virreinato seguían siendo una preocupación para la Corona debido al riesgo que suponía la presencia portuguesa en la zona oriental. Esta situación exigía aumentar el control y la vigilancia de sus fronteras. Por ello se crearon las gobernaciones

¹⁴ Por RD de 8 de septiembre de 1777 (nota de la autora).

¹⁵ La Capitanía estuvo formada por las provincias de Caracas, Cumaná, Guayana y Maracaibo, y las Islas de Margarita y Trinidad (Sánchez, 2002).

¹⁶ Fuente: Adaptado de Morales, 1988:438.

de Montevideo y Misiones en las fronteras con el objetivo de mitigar el riesgo de una invasión por parte de los portugueses. Sin embargo no fue suficiente, por lo que se creó otro virreinato en 1776: el Virreinato del Río de la Plata (Lynch, 1967).

El nuevo virreinato lo formaron las provincias de *"Buenos Aires, Paraguay, Tucumán, Potosí, Santa Cruz de la Sierra, Charcas y todos los corregimientos, pueblos y territorios a que se extiende la jurisdicción de aquella Audiencia [...] [y] los territorios de las ciudades de Mendoza y San Juan del Pico, que hoy se hallan dependientes de la gobernación de Chile"* (AGI, Buenos Aires, Leg. 7, Nombramiento de Cevallos como virrey, 1 de agosto de 1776). A continuación se muestra su delimitación geográfica:

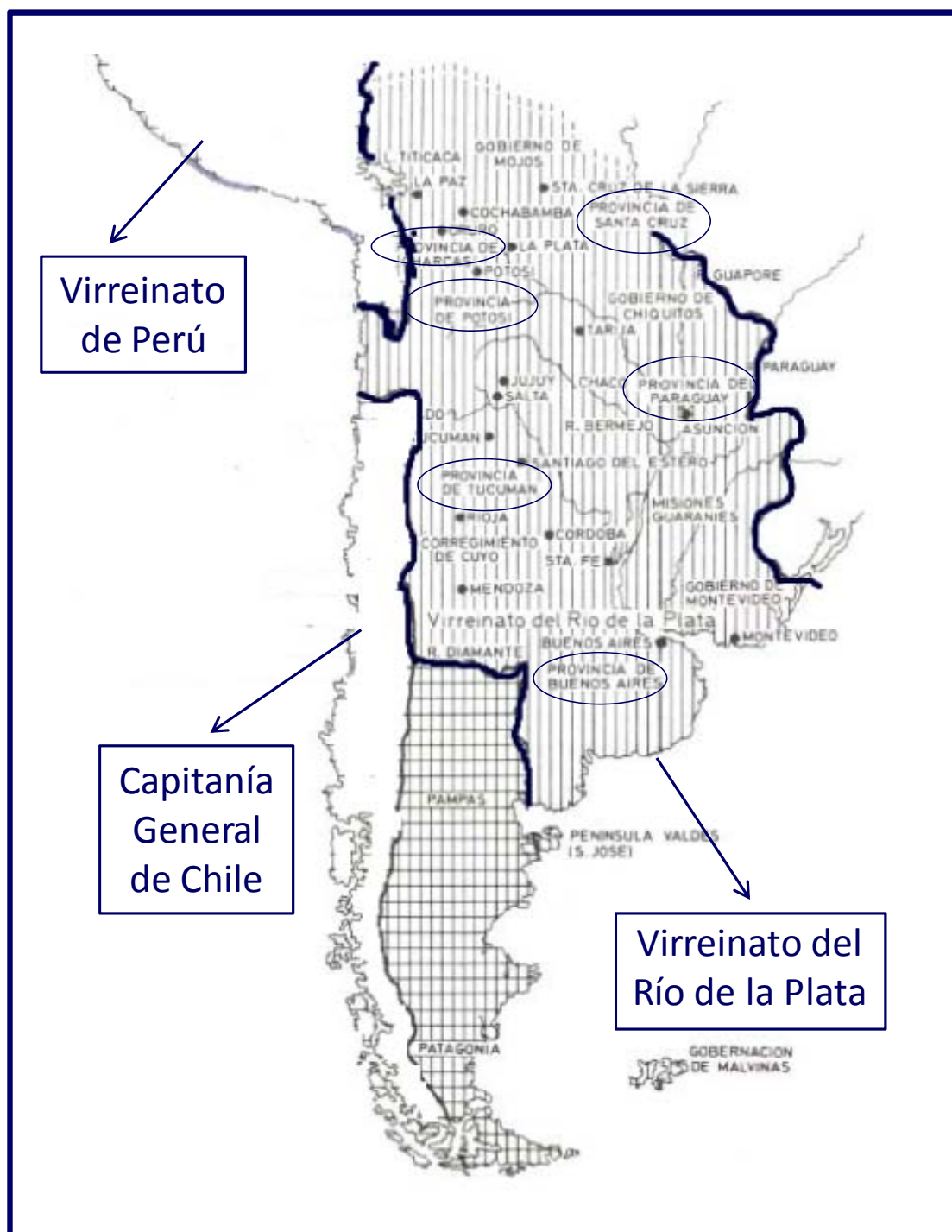


Figura 4.4.

Provincias del Virreinato del Río de la Plata¹⁷

¹⁷ Fuente: Adaptado de Morales, 1988:440.

También se consolidaron divisiones existentes con anterioridad como por ejemplo la Capitanía General de Chile. Aunque estaba bajo la supervisión del virrey de Perú funcionaba separadamente, en cuanto que su gobernador tenía unido a su cargo el de capitán general y el presidente de la Audiencia de Chile¹⁸.

4.3. Reformas en el sistema de gobierno

Ante la situación de decadencia que atravesaba el gobierno indiano (véase 3.3.) se pusieron en marcha reformas dirigidas a mejorar la gestión y el control de las colonias desde la Metrópoli. Para ello se reformaron las instituciones de gobierno indianas y las peninsulares relacionadas con los territorios de ultramar. A continuación se va a analizar los cambios introducidos en el sistema de gobierno de la Metrópoli para mejorar el gobierno de sus colonias, reflexionando sobre sus motivaciones y objetivos que se pretendía conseguir (apartado 4.3.1.). Seguidamente se va a estudiar las reformas que afectaron a las instituciones de gobierno situadas en Indias, así como a las autoridades que estuvieron al mando (apartado 4.3.2.).

4.3.1. Modificaciones en el gobierno peninsular para la mejora del gobierno indiano

Hasta el siglo XVIII el imperio español había sido gobernado con un régimen polisinodial, es decir, basado en consejos¹⁹. Este tipo de gobierno chocaba con las ideas reformistas de la nueva dinastía. Por un lado se consideraba ineficaz, debido a su lentitud en la tramitación de asuntos (García, 2004; Escudero, 2004) y por otro, suponía una limitación

¹⁸ Distintas normativas pusieron de manifiesto la independencia de estos territorios. Por ejemplo, la RC de 15 de octubre de 1597 establecía que *"Es nuestra voluntad, que los virreyes de Perú y Audiencia de Lima no impidan ni embaracen al presidente gobernador y capitán general de Chile en el gobierno, guerra y materias a su cargo si no fuere en casos graves y de mucha importancia, aunque esté subordinado al virrey y gobernador de la Audiencia de Lima"* (RLI, lib. 3, tit. 3, ley 30).

¹⁹ Los consejos eran órganos colegiados compuestos por un número de consejeros que actuaban con responsabilidad mancomunada. Los hubo de diferentes tipos. Así, atendiendo a la tipología de asuntos que trababan estuvo el Consejo de Estado, de Hacienda, de Guerra y de Inquisición; y atendiendo a los territorios que abarcaba su jurisdicción, el Consejo de Castilla, Aragón, Navarra, Flandes, Italia, Portugal e Indias. Sin embargo su importancia fue desigual, un grupo de consejos eran independientes del resto y se denominaron Supremos, como fue el caso del Consejo de Castilla, Consejo de Indias, Consejo de Aragón, Consejo de la Inquisición, Consejo de Italia, Consejo de Flandes y Consejo de Portugal (Lynch, 2005).

al poder monárquico, en cuanto que en los consejos se sometían a revisión las consultas reales. Según García, los miembros de los consejos *"disfrutaron del poder nada desdeñable de informar acerca de la justicia de las acciones reales. A ellos correspondía filtrar por el tamiz del derecho las decisiones políticas que el monarca pretendía ejecutar"* (2004:189).

Por ello se hizo necesario crear un nuevo sistema ágil y que no supusiera un obstáculo a las ideas centralizadoras que se intentaba poner en marcha. Este nuevo sistema estuvo constituido por diferentes departamentos, denominados *Secretarías de Estado y del Despacho*, encabezados por ministros que mantenían con el Rey una comunicación directa, lo que significaba mayor intervención real en las decisiones que afectaban al imperio. Este sistema ha sido conocido con el nombre de *vía reservada*.

Los ministros fueron elegidos en base a criterios de formación, profesionalidad y cualidades personales, lo que denotaba un cambio respecto al sistema anterior en el que el criterio para su selección era la pertenencia a la alta nobleza (Lynch, 2005). Según Campillo, los secretarios debían reunir las siguientes cualidades:

"[...] celoso del bien de la monarquía, que posponga sus intereses a beneficio de la patria, instruido, eficaz, prudente y que por todas estas circunstancias lo distinga la razón, y lo aplauda la justicia" (1743:13, exordio I, pto 5).

La estructura del régimen de secretarías sufrió variaciones lo largo de la historia. Así, en ocasiones su número se vio incrementado en busca de mayor especialización, mientras que en otras se redujo por su agrupación. De igual modo, las secretarías que quedaron bajo la dirección de un secretario también varió, dándose casos en los que un único secretario reunía el mando de más de una secretaría²⁰. Tampoco se mantuvo su nomenclatura, ya que se fue adaptando a la genealogía de los asuntos que tramitaban

²⁰ Por ejemplo, en mayo de 1726 José Patiño se convirtió en Secretario de Marina e Indias, en julio del mismo año lo fue también de Hacienda, y en 1733 y 1734 reunió bajo su mando la de Guerra y Estado respectivamente. Otro ejemplo fue el de José del Campillo, quién ostentó el cargo de Secretario de Guerra, Hacienda, Mariana e Indias (nota de la autora).

en cada momento. La siguiente figura muestra la evolución del sistema desde su creación en 1705 hasta 1754²¹:

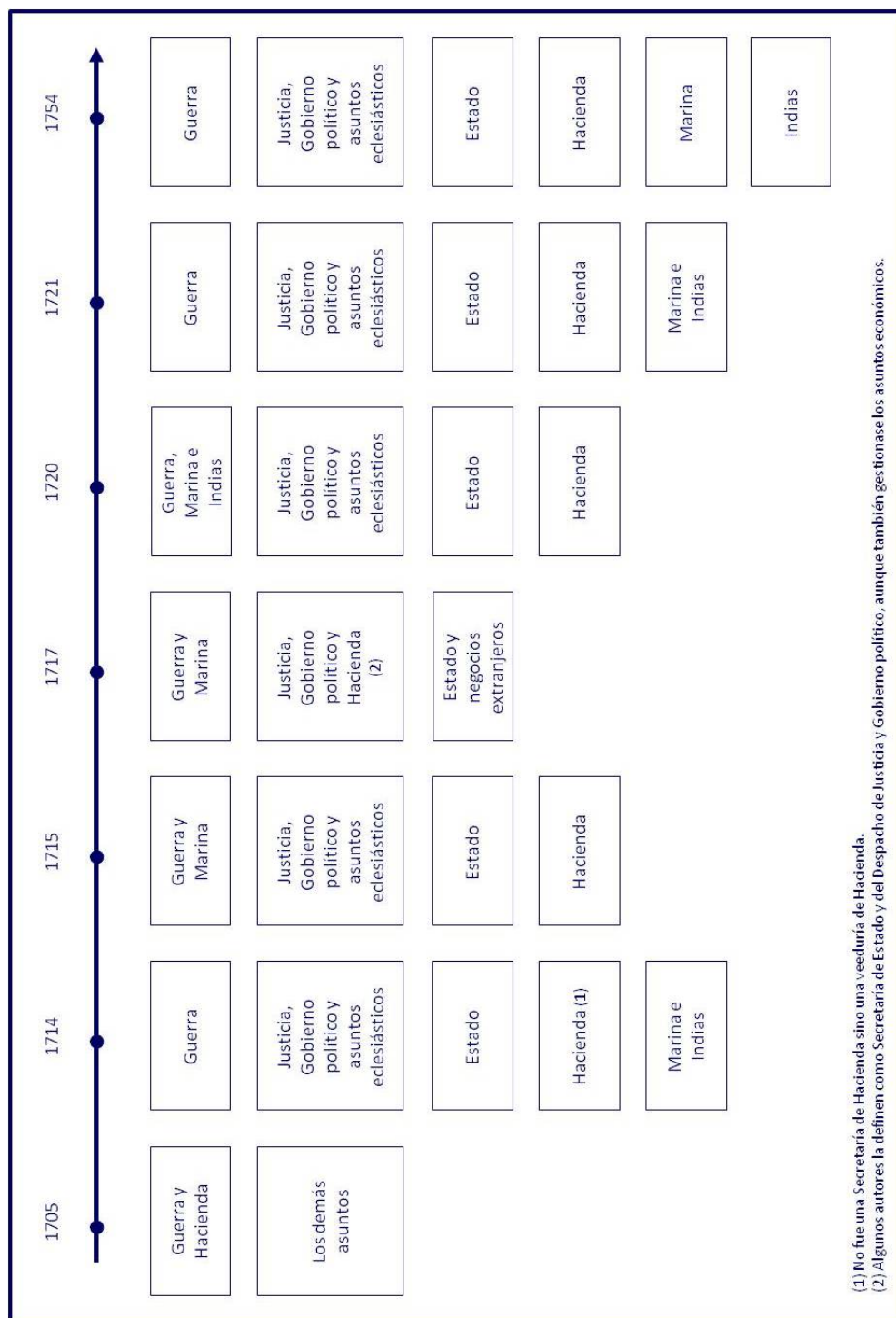


Figura 4.5.
Secretarías de Estado y del Despacho desde su creación hasta las Intendencias en Indias²²

²¹ No se han tenido en cuenta los cambios posteriores a 1754 ya que tuvieron lugar en períodos fuera del período analizado en la parte II del trabajo. De hecho la siguiente modificación significativa a 1754 se dio en 1787 (nota de la autora).

²² Elaboración propia.

En la figura se puede observar que hubo períodos en los que los asuntos indianos fueron llevados por distintas secretarías, atendiendo a su origen; mientras que en ocasiones se agruparon para ser gestionados por una única secretaria. Incluso hubo momentos en los que se dio una postura intermedia, como por ejemplo en 1721, en que los asuntos de marina e indianos se gestionaron en una secretaría común.

Así, la vía reservada también cobró protagonismo en los asuntos indianos en cuanto que asumieron paulatinamente las competencias del Consejo de Indias, relegándolo a un segundo plano. Prueba de ello fue la expedición de normas durante la primera mitad del siglo XVIII que otorgaban mayores competencias a las secretarías en detrimento del Consejo de Indias. Por ejemplo, en 1717²³ se reguló las competencias de las Secretarías de Estado y del Despacho y las del Consejo de Indias, sustrayéndose de éste las funciones ejecutivas y legislativas, restringiendo su alcance a cuestiones judiciales. Así se ordenaba que los asuntos de hacienda, guerra, comercio y navegación se tramitaran por vía reservada. Treinta años más tarde, el RD de 1747²⁴, ordenaba a los virreyes y demás autoridades dar cuenta por vía reservada de estos cuatro asuntos, acentuando de este modo la importancia del nuevo sistema (AGI, Indiferente General, Leg. 544, Libro 1).

Al año siguiente los jueces quedaron obligados a remitir al monarca los expedientes relacionados con las finanzas a través de las secretarías. Incluso a partir de 1751²⁵, el Consejo de Indias estuvo obligado a enviar sus propuestas de cédulas por esta vía (AGI, Indiferente General, Leg. 544, Libro 4). En este sentido, se iba acrecentando el declive del Consejo a medida que avanzaba la centuria, especialmente durante el reinado de Carlos III, en el que quedaron anuladas la mayoría de sus funciones pasando a ser un

²³ Por RD de 20 de enero de 1717 se sustrajo del Consejo de Indias los asuntos gubernativos, económicos y el resto relacionados con los territorios indianos que pasó a la vía reservada. Por otro de 11 de septiembre del mismo año se especificaron las competencias de la vía reservada y del Consejo de Indias, señalando que los asuntos relacionados con hacienda, guerra, comercio y navegación de Indias y España, así como las provisiones de empleos, cargo y órdenes respectivas a esos temas, debían ser tramitados por vía reservada (AGI, Indiferente General, Leg. 544, Libro 1).

²⁴ El RD de 18 de mayo de 1747 recordaba lo ordenado en los RD de 1717, incidiendo nuevamente sobre los asuntos que debían tramitarse por vía reservada (AGI, Indiferente General, Leg. 544, Libro 1).

²⁵ RD de 15 de junio de 1751 (AGI, Indiferente General, Leg. 544, Libro 4).

órgano consultivo. Sin embargo no llegó a desaparecer definitivamente hasta el siglo XIX²⁶.

De este modo, el nuevo sistema de gobierno intensificaba el poder del Rey sobre sus colonias de ultramar, ya que, a pesar de no hallarse físicamente la vía reservada le permitía conocer lo que allí acontecía. Asimismo, quedaba claro que el poder real se situaba por encima de cualquier autoridad e institución y que los territorios indianos quedaban subordinados a la Metrópoli.

4.3.2. El sistema de gobierno indiano

Además del nuevo sistema de gobierno basado en las Secretarías de Estado y del Despacho se llevaron a cabo otras reformas encaminadas a erradicar las deficiencias del gobierno indiano que afectaron a instituciones y autoridades situadas en sus territorios. En este sentido, se pusieron en marcha políticas dirigidas a desplazar a los criollos de la administración del gobierno indiano, asignando peninsulares para ocupar los altos cargos. De esta forma se pretendía atajar el problema que suponía los criollos por su rechazo a la autoridad metropolitana e intento de acceder a cargos políticos (véase 3.3.) y asegurar la puesta en marcha de las reformas, ya que sus gobernantes habían sido formados en la península, compartían la ideología borbónica y habían experimentado los cambios implantados (Sánchez, 1992, 2002).

Otras iniciativas se dirigieron a acabar con el beneficio de cargos, práctica que había llevado a que el gobierno estuviese en manos de personas carentes de formación y movidas por intereses económicos (véase 3.3.). En este sentido, se estableció un sistema de plazos para evitar retrasos intencionados en la toma de posesión de cargos y la manipulación en los traspasos; así como la prohibición a virreyes y gobernantes de hacer una provisión indiscriminada de interinos (Muro, 1983).

²⁶ En los períodos constitucionales (1812-1814 y 1820-1823) el Consejo de Indias fue sustituido por el Consejo de Estado. En 1834 quedó suprimido definitivamente y se sustituyó por el Consejo Real de España e Indias, que desapareció dos años más tarde como consecuencia de la independencia de las colonias americanas (Escudero, 2004).

Por otro lado, conseguir un gobierno eficiente dependía de que éste recayera en personas adecuadas, por lo que su elección se convirtió en un objetivo primordial para la Corona. Así, el propio Rey fue el encargado de elegir a los ministros que estarían al frente de sus secretarías²⁷. A su vez, los secretarios serían los encargados de decidir sobre los cargos más relevantes de las distintas instituciones indianas, de modo que el Rey, indirectamente y a través de la vía reservada, seleccionaba a las personas encargadas de gestionar sus colonias de ultramar. De su correcto nombramiento dependía que el resto de empleos recayeran en personas adecuadas. Así, si los cargos de virreyes y gobernantes estaban en manos apropiadas, ellos nombrarían a sus subordinados bajo los mismos principios, creándose así una cadena (Anes, 1994).

Las cualidades exigidas a los altos cargos americanos coincidían con la de los ministros. Según Campillo, estas personas debía ser *"hombres a propósito para adelantar un asunto que pide luces no vulgares, celo y amor con un pleno conocimiento de los verdaderos intereses del Estado"* (1743:72, parte I, cap. VI, pto. 6).

También se habían originado abusos como consecuencia del beneficio de cargos, como por ejemplo los excesos de los corregidores en los repartimientos (véase 3.3.). Jorge Juan y Antonio de Ulloa, propusieron distintas soluciones en sus Noticias Secretas de América. Por ejemplo eliminarlos, crear un sistema de premio-castigo o de ascenso-penalización asociado a las actuaciones de sus corregidores, y aumentar el sueldo de los corregidores para persuadirles a no enriquecerse por medios ilícitos. Así se extrae de sus siguientes afirmaciones:

"[...] debería prohibirse totalmente el que los corregidores pudiesen hacer repartimientos de ningunos géneros y especies, ni de mulas, entre los indios [...] que los salarios de los corregidores no pudiesen bajar de dos mil pesos para que éstos tuviesen con que mantenerse cómodamente, sin necesidad de hostilizar a los indios, ni de comerciar dentro de sus propias jurisdicciones

²⁷ "El verdadero secreto de su éxito [de Carlos III] residía en una singular inspiración para seleccionar sus consejeros y ministros. A éstos no los eligió entre el elemento tradicional ni entre la aristocracia [...] sino de [entre] un pequeño e ilustrado grupo de hombres" (Lynch, 1967:13).

[...]El corregidor que no cumplierse bien las obligaciones de su cargo [...] debería ser depuesto y procesado inmediatamente [...] [y los que] cumplieren y mirasen en todo por los indios, convendría también darles ascenso en su carrera" (Ramos, 2002:238-241).

Según Muro, dichas propuestas se consideraron tan ideales y utópicas que la Corona no se atrevió a realizarlas. Por el contrario se pusieron en práctica otras medidas de control y supervisión menos agresivas, como la creación de juntas encargadas de fijar el tipo de géneros a distribuir a los indios, las cantidades de los mismos y sus precios²⁸ (1983).

4.4. Reformas en el sistema judicial

Como se puso de manifiesto en el capítulo anterior, las deficiencias del sistema judicial indiano fueron similares a las de su sistema de gobierno. Sus autoridades se caracterizaron por carecer de formación especializada y llevar a cabo prácticas fraudulentas, ambos problemas derivados del beneficio de cargos; además estuvo el problema de los criollos, que en el ámbito judicial se intensificó (véase 3.4.). Esta situación se intentó resolver fomentando una plantilla de jueces con experiencia, conocimientos jurídicos, valores morales y afines a las ideologías que pretendía propagarse desde la Metrópoli.

Otra de las deficiencias del sistema judicial fue el incumplimiento continuado de las leyes por parte de sus autoridades, quienes argumentaron no ponerlas en práctica por no considerarlo conveniente (véase 3.4.). Para evitar el incumplimiento se aconsejaba una redacción más clara y precisa de las leyes, que no dieran lugar a interpretaciones ni a la posibilidad de ser ignoradas. Así se extrae del párrafo siguiente:

"[...] sería conveniente que las órdenes que se despachasen [...] y que conviniese el que se ejecutasen absolutamente se las distinguiese de modo que allá no tuviese embarazo o tergiversación en los asuntos que, por estar

²⁸ Con estas medidas se pretendía evitar que los corregidores obligasen a los indios a comprar mercancías que no les eran útiles, en cantidades desorbitadas y a precios excesivos (nota de la autora).

bien dirigidos acá, no debiesen admitir demora en su cumplimiento [...] y dirigiéndolas con tanta claridad y precisión, que no quedase el más leve resquicio por donde pudiese introducirse el arbitrio de una siniestra interpretación" (Ramos, 2002:438).

Entre las innovaciones más relevantes del sistema judicial estuvo la introducción de la figura de un regente²⁹ en las audiencias. Con esta figura se pretendía moderar el poder de los virreyes y de los gobernadores en materia judicial. Aunque no los sustituyeron, vigilaron sus actuaciones, al igual que las del resto de sus miembros (AGI, Indiferente General, Leg. 379, Instrucción para los regentes, 20 de junio de 1776).

4.5. Reformas encaminadas a mejorar la eficiencia de la Real Hacienda

En el apartado 3.5. se han puesto de manifiesto los problemas y deficiencias que aquejaron a la Real Hacienda. Remediar esta situación fue una de las principales preocupaciones de la Corona a lo largo del siglo XVIII, por lo que las reformas hacendísticas ocuparon un papel prioritario.

En los siguientes epígrafes se van a analizar reformas que se pusieron en marcha. Un grupo de ellas estuvieron dirigidas a mejorar la organización interna de la Real Hacienda (apartado 4.5.1.) y el reporte de información contable a la Metrópoli (apartado 4.5.2.). Otro grupo se orientó a remediar situaciones que perjudicaban las arcas reales. Así por ejemplo, se implantaron reformas para mejorar el sistema agrario, industrial y minero (apartado 4.5.3.); erradicar problemas derivados del comercio (apartado 4.5.4.); e incrementar las rentas a través de una gestión más racional (apartado 4.5.5.).

²⁹ El 6 de abril de 1776 se comunicó su creación a las autoridades indianas, aunque no fue hasta el 20 de junio cuando Gálvez envió la *Instrucción de lo que deben observar los regentes de las Reales Audiencias de América: sus funciones, regalías, como se han de haber con los virreyes y presidentes y éstos con aquellos* (AGI, Indiferente General, Leg. 379, Instrucción para los regentes, 20 de junio de 1776).

4.5.1. Cambios en las instituciones hacendísticas

A principios del siglo XVIII la administración hacendística tuvo problemas para asimilar el creciente movimiento financiero de sus territorios. Las instituciones fueron insuficientes, sus empleados carecían de formación económica y la corrupción de sus autoridades fue generalizada, en cuanto que actuaron anteponiendo sus intereses a los de la Corona (véase 3.5.1.).

Desde la península se tomaron medidas dirigidas a reorganizar el sistema hacendístico indiano. Por un lado, se incrementaron el número de organismos encargados de inspeccionar las cuentas, especialmente la de los territorios más alejados de la capital, que era donde se situaban los Tribunales de Cuentas. En este sentido, en 1767 se creó la Contaduría Mayor de Cuentas de Buenos Aires con jurisdicción en las provincias de Buenos Aires, Paraguay y Tucumán³⁰; en 1768, la de Chile; en 1769, la de Guatemala; y en 1776, la de Filipinas y Quito (Sánchez, 2002). Por otro lado, se definió una nueva planta para los Tribunales de Cuentas incrementándose el número de sus miembros³¹.

Respecto a los problemas asociados al personal, las reformas estuvieron dirigidas a erradicar la mercantilización de los oficios, del mismo modo que se había hecho en el ámbito gubernativo y judicial. En este sentido, se dirigieron a dotar una plantilla con conocimientos necesarios para el correcto desarrollo de sus funciones, honesta e íntegra. Según palabras de Jorge Juan y Antonio de Ulloa, el buen gobierno y dentro de éste, el buen gobierno de Hacienda, dependía de que sus empleados *"obrarán con desinterés e integridad [...] [por lo que los oficiales reales debían preocuparse de] percibir los derechos de alcabalas, quintos y tributos, de pagar a los que tienen sueldo de la Real Hacienda y evitar el ilícito comercio"* (Ramos, 2002:452).

³⁰ Una vez creado el Virreinato del Río de la Plata esta Contaduría Mayor de Cuentas fue sustituida por el Tribunal de Cuentas de Buenos Aires con jurisdicción en los territorios rioplatenses (nota de la autora).

³¹ Por ejemplo, por RC de 10 de julio de 1776 el Tribunal de Cuentas de México incrementó su plantilla, quedando de la siguiente forma: tres contadores mayores, seis contadores de resultas, seis contadores ordenadores, dos oficiales de libros, un archivero, un escribano y un portero (Ventura, 1787:347, tomo I).

4.5.2. Reformas en el proceso contable

En el capítulo anterior se han señalado las características del proceso contable indiano: retraso con el que llegaban las cuentas a la península, en aquellos casos en los que llegaban; escasez de información suministrada por las cuentas y el resto de documentación contable; e irregularidades tanto en su elaboración como en su contenido; entre otras (véase 3.5.2.). Para eliminar estas deficiencias se pusieron en marcha distintas reformas.

Por ejemplo, para evitar el retraso de las cuentas se dictaron órdenes que hacían hincapié en la obligatoriedad de cumplir los plazos establecidos por las leyes. El siguiente párrafo, extraído de las órdenes que se dieron a los contadores de Consejo de Indias, es una prueba de ello:

"Con motivo del atraso de remisión de las cuentas de Real Hacienda que se ha experimentado hasta ahora [...] se han expedido más derechas órdenes [...] para la puntual remesa de todas las cuentas atrasadas" (AGI, Indiferente General, Leg. 989, Órdenes a los contadores del Consejo de Indias, 25 de enero de 1736).

Otras medidas estuvieron dirigidas a acabar con la escasa información que la Metrópoli disponía de sus colonias de ultramar, especialmente de sus rentas. En este sentido, el Contador General del Consejo de Indias envió en 1758 un informe al Secretario de Indias poniendo de manifiesto el problema que suponía esta escasez de información para la Metrópoli; al mismo tiempo proponía distintas órdenes que podían evitar esta situación. Sus propuestas fueron tenidas en cuenta. Así, al dorso del informe se incorporó el siguiente párrafo *"[...] expídanse las órdenes correspondientes a el logro de las noticias que se piden"*³² (AGI, Indiferente General, Leg. 998, Informe del Contador General al Secretario de Indias, 25 de febrero de 1758).

³² El informe está fechado el 25 de febrero de 1758 y el mandato para que se dictasen las órdenes propuestas el 8 de marzo del mismo año (AGI, Indiferente General, Leg. 998, Informe del Contador General al Secretario de Indias, 25 de febrero de 1758).

Por otro lado, se dictaron distintas instrucciones para eliminar las irregularidades de la información contable suministrada. Son reseñables dos: la *Instrucción práctica sobre cortes y tanteos*³³ de 1766 y la *Instrucción sobre el método de cuenta y razón*³⁴ del año siguiente. En la primera se señalaban los pasos que debían seguirse en la elaboración del estado de corte y tanteo, aportando ejemplos que ayudaban a su comprensión. En la segunda se indicaba la senda para la correcta cuenta y razón de los caudales que entraban y salían de las cajas reales, proporcionando distintos ejemplos. También se especificaba quienes serían los encargados de ordenar las cuentas y el modo de hacerlo. La Instrucción era exhaustiva, llegando a describir paso a paso los cargos y datas, su orden, cálculo y párrafos con los que debían concluirse cada apartado y comenzar el siguiente. A continuación se extrae un fragmento de la Instrucción en el que se observa su nivel de detalle:

"[...] empezando por el [cargo] de el alcance que resultó a favor de la Real Hacienda en la cuenta antecedente [...] concluida la ordenación de este primer cargo, se pasa a la del segundo, que deberá ser de lo no cobrado y por tal admitido en data en la cuenta antecedente [...] y así sucesivamente se irán ordenando las demás partidas que compongan el total de lo no cobrado, variando la explicación según las circunstancias, para que se encuentre la claridad que se necesita y no se ofrezca la menor duda o reparo al tiempo del examen y glosa de la cuenta, y fenecida la ordenación de todas las partidas que han de componer el cargo de esta clase se concluye" (AGI, Indiferente General, Leg. 989, Instrucción sobre el método de cuenta y razón, 3 de septiembre de 1767).

³³ El nombre completo de la Instrucción es: *Instrucción práctica formada por esta Contaduría General del Real y Supremo Consejo de las Indias, que demuestra el método, reglas y expresión con que anualmente se deberán ejecutar los tanteos y cortes de caja en todas las de América*. Fue elaborada por el Contador General del Consejo de Indias Tomás Ortiz de Landazuri el 18 de julio de 1766, se aprobó por RO de 23 de julio y se comenzó a ejecutar el 19 de agosto del mismo año (AGI, Indiferente General, Leg. 989, Instrucción práctica sobre cortes y tanteos, 18 de julio de 1766).

³⁴ El nombre completo es: *Instrucción dispuesta por la Contaduría General con el fin de instruir a los oficiales reales, tesoreros, depositarios y demás personas que perciban caudales de la Real Hacienda en la América, y de que deban dar cuenta, en el modo y reglas que deben observar para la ordenación de las que han de presentar desde 1 de enero de 1768 en adelante en los Tribunales de México, Lima y Santa Fe, y otro de aquellos dominios*. Fechada en Madrid a 3 de septiembre de 1767 por el Contador General del Consejo de Indias Tomás Ortiz de Landazuri (AGI, Indiferente General, Leg. 989, Instrucción sobre el método de cuenta y razón, 3 de septiembre de 1767).

La Instrucción práctica sobre cortes y tanteos tenía como objetivo *"saber el estado que cada una [de las cajas] tiene y lo que durante el año [...] se ha cobrado y debido cobrar de todas las rentas, efectos y derechos reales que se administran en ellas. Como asimismo de lo que en el propio tiempo se hubiere gastado, caudales que efectivamente existan en las cajas y lo que falta que recaudar en ellas"* (AGI, Indiferente General, Leg. 989, Instrucción práctica sobre cortes y tanteos, 18 de julio de 1766). El objetivo de la segunda Instrucción fue mejorar la administración de la Real Hacienda, cortar los abusos cometidos en ella y minimizar los errores originados por posibles confusiones en su ejecución, que se habían estado repitiendo en años anteriores (AGI, Indiferente General, Leg. 989, Instrucción sobre el método de cuenta y razón, 3 de septiembre de 1767).

Las reformas también afectaron a las instituciones peninsulares. En este sentido, se reorganizó internamente la oficina de la Contaduría del Consejo de Indias. A su plantilla, que había estado compuesta por cuatro contadores numerarios, cuatro supernumerarios y un oficial de libros, se incorporó un Contador General a partir de 1751³⁵ del que dependían el resto de empleados. En 1760³⁶ sufrió una segunda modificación. Los cargos de contadores numerarios y supernumerarios desaparecieron, quedando al mando de la oficina el Contador General del que dependían oficiales de distinto rango³⁷. En la siguiente figura se muestra la evolución del organigrama de la oficina de la Contaduría del Consejo de Indias:

³⁵ Por RD de 10 de noviembre de 1751 se nombró el primer Contador General, Joaquín Ruiz de Porras (AGI, Indiferente General, Leg. 998, RD de 10 de noviembre de 1751).

³⁶ Por el RD de 23 de marzo de 1760 (AGI, Indiferente General, Leg. 998, RD de 23 de marzo de 1760).

³⁷ Posterior a esta fecha la Contaduría del Consejo de Indias siguió sufriendo modificaciones, sin embargo no se han tenido en cuenta por encontrarse fuera del periodo objeto de estudio de la parte II de este trabajo (nota de la autora).

PLANTILLA ANTERIOR A 1751	REFORMA DE 1751	REFORMA DE 1760
	Contador General	Contador General
		Oficial Mayor
		Oficial Segundo
Cuatro contadores numerarios	Cuatro contadores numerarios	Dos Oficiales Terceros
Cuatro contadores supernumerarios	Cuatro contadores supernumerarios	Oficial Cuarto
Oficial de libros	Oficial de libros	Oficial Quinto
Escribientes	Escribientes	Oficial Sexto o Entretenido

Figura 4.6.

Reformas en la organización interna de la Contaduría del Consejo de Indias³⁸

Las reformas también prestaron atención a las características que debían poseer los miembros de la plantilla, ya que hasta el momento contaban con deficiencias importantes. Así lo había señalado el Contador General en un informe que remitió al Secretario de Indias en el que describía las aptitudes, formación y comportamiento de cada uno de los contadores que formaban la plantilla. A continuación se muestra un párrafo extraído de dicho informe:

"[...] [Juan Chrisóstomo María de Bonavía] desde que la Contaduría corre a mi cargo, no asiste a ella sino un sólo día cada año, que es en el que se hace la lectura de ordenanzas en el Consejo [...] [Eugenio Joaquín Alfaro] el primer año de mi ingreso a la oficina asistió a ella y aún solicitó le destinase algunos expedientes de poca monta, que no acertó a evacuar. Después acá no acude

³⁸ Elaboración propia.

a la Contaduría, conociendo sin duda hallarse destituido de inteligencia para el desempeño de su ministerio [...] [Manuel Antonio Cevallos] asiste con puntualidad a la oficina y manifiesta en el trato tener suficiente capacidad, pero en mi concepto por defecto de aplicación no se halla aun versado como se requiere para poder hacer la exposición conveniente sobre expediente de alguna consideración [...] [y Gonzalo Hurtado de Mendoza] carece enteramente de aplicación e inteligencia para manejo de papeles" (AGI, Indiferente General, Leg. 998, Informe del Contador General al Secretario de Indias, 29 de enero de 1757).

Así, las reformas afectaron tanto a instituciones y autoridades indianas como peninsulares, ya que incidían en las distintas fases del proceso contable. Proceso que se iniciaba en los territorios indianos y acababa en la Metrópoli, concretamente en la oficina de la Contaduría del Consejo de Indias.

4.5.3. Mejoras en la agricultura, industria y minería. Sus implicaciones en la Real Hacienda

El sector agrario contó con problemas asociados a la propiedad de la tierra, escasa formación de sus agricultores, tecnologías e innovación obsoletas, y políticas comerciales desincentivadoras de la producción, entre otros (véase 3.5.3.). El ministro Campillo consideró que para incrementar la producción debían eliminarse los problemas de propiedad de las tierras cultivadas, sugiriendo un reparto de éstas vinculado a los resultados de su producción³⁹. Esta idea se justificaba en las ventajas que los británicos habían obtenido con medidas similares⁴⁰ (Campillo, 1743:84-86 y 93-99, parte I, cap. VII, ptos. 3-7 y 21-31).

³⁹ José del Campillo propuso que las tierras se cediesen a los indios libre de cargas durante quince o veinte años, sin límite de tiempo en los casos de tierras de difícil cultivo, como por ejemplo las montañosas. A cambio los campesinos debían cultivarlas. De no ser así, les serían retiradas y concedidas a otros (1743: 93-99, parte I, cap. VII, ptos. 21-31).

⁴⁰ El ministro Campillo realizó una comparación entre Inglaterra y Rusia. Los británicos contaban con seis mil leguas cuadradas de terreno y cinco millones y medio de habitantes libres, el imperio ruso contaba con cien mil leguas y entre veinticinco y treinta millones de habitantes no libres. Su comparación demostraba que los ingleses habían producido cuatro veces más que los rusos como consecuencia de la motivación con la que trabajaban sus agricultores al no sentirse oprimidos (1743:85-86, parte I, cap. VII, ptos. 5-7).

Sin embargo sus propuestas fueron ignoradas por el gobierno, que dirigió sus reformas a solucionar problemas fiscales que generaba esa situación. En este sentido, se dictaron leyes orientadas a normalizar situaciones irregulares de propiedad con el fin de evitar que no estuviesen declaradas y por tanto eludieran impuestos (Vicens, 1988).

Del mismo modo, se obviaron las propuestas dirigidas a formar a los indios en la identificación de cultivos rentables y tierras más adecuadas para cada tipo de cultivo. Igualmente se desecharon las sugerencias sobre la necesidad de innovar en técnicas de cultivo que incrementasen la producción (Campillo, 1743:142-155, parte I).

En cuanto al sector industrial, la Corona mantuvo su prohibición de establecer industrias en los territorios indianos para evitar que hiciesen competencia a las peninsulares. En contra de las opiniones que se decantaban por permitir algunas de ellas ante la imposibilidad de satisfacer la demanda indiana con productos peninsulares, ya que era preferible desarrollar manufacturas en Indias que sus habitantes compraran productos extranjeros, beneficiando a países rivales. Uno de los ministros que defendía estas ideas fue José del Campillo, quién concretó el tipo de fábricas que debían ser permitir las. Así se muestra en el siguiente párrafo:

"[...] [aquellas] que no tiene España, ni es regular que las tenga en adelante [...]; aquellas cuyos materiales por su práctica se hallan en América de buena calidad y baratos, y que no tenemos en España. Y [...] [aquellas de las que] habrá tanto consumo, que España nunca le podrá surtir" (1743:119, parte I, cap. IX, pto. 12)⁴¹.

El sector minero tampoco generaba los beneficios esperados por la Corona. La escasa formación de sus empleados, el atraso técnico, falta de organización en el trabajo, y la dependencia que el sector tenía del azogue, eran algunas de las deficiencias que limitaban la producción (véase 3.5.3.).

⁴¹ Campillo destina el capítulo noveno de su Nuevo Sistema de Gobierno a argumentar lo beneficioso que sería para el imperio español permitir la industrialización selectiva en Indias (nota de la autora).

Para corregir esta situación se crearon escuelas metalúrgicas, se enviaron expertos para que pusieran en práctica nuevas técnicas y procesos de extracción de minerales más eficientes, y se incentivó la agrupación y organización de los mineros. Sin embargo no se lograron los resultados esperados como consecuencia del rechazo que mostraron los mineros, que se aferraron a sus tradiciones no asumiendo los cambios propuestos (Haring, 1966; Sánchez, 2002).

Otro grupo de medidas implantadas por la Metrópli se dirigieron a controlar el azogue. Así, en 1708 se creó como sala del Consejo de Indias una Junta de Azogues, encargada de administrar y gobernar las minas de Almadén para garantizar su correcta comercialización. En 1717 se suprimió y creó la Superintendencia General de Azogues, que en 1754 quedó incorporada a la Secretaria de Indias (Villar, 2007).

En un intento por reanimar el sector el precio del azogue se vio reducido, al igual que determinadas cargas impositivas, como por ejemplo el derecho de cobos⁴² y el derecho del quinto real⁴³. Sin embargo estas medidas se centraron en el control fiscal y no en el fomento de la producción minera (Laviana, 1983a). De igual forma ocurrió con la creación de las Casas de Fundición⁴⁴, cuya finalidad fue impedir la fuga de oro al extranjero y que las transacciones se efectuasen antes de la fundición del metal para que no se dieran pérdidas en el ingreso del quinto (Molino, 1983).

4.5.4. Reformas en el comercio para incrementar la recaudación

El sistema de flotas, los privilegios que España había concedido a otras potencias, la política de puerto único, el comercio de productos ilícitos y el contrabando originó que los ingresos del comercio entre la Metrópoli y sus colonias no fuesen los deseados. A lo

⁴² Este derecho gravó la fundición y ensaye del oro. A lo largo del siglo XVIII se alteró su porcentaje en diferentes ocasiones. Por ejemplo, en el virreinato peruano se rebajó al 5% y posteriormente al 3% (Laviana, 1983a).

⁴³ Por ejemplo, en 1735, en Perú se pasó del quinto al décimo. Hay que señalar que dicho porcentaje se hacía después de haberse deducido el derecho de cobos, por lo que el gravamen se veía doblemente reducido (Laviana, 1983a).

⁴⁴ Las Casas de Fundición eran lugares donde llegaba el oro para ser fundido. Allí se determinaba los quintales de metal y se recaudaba el quinto para la Corona (Molino, 1983).

que contribuyó además, el fraude de las autoridades encargadas de su supervisión (véase 3.5.4.).

En 1720⁴⁵, José Patiño⁴⁶ elaboró el *Real Proyecto para galeones y flotas del Perú y Nueva España y para navíos de registro y avisos que naveguen a ambos reinos*, por el que se introdujeron cambios en la organización de las flotas y se establecía el sistema de palmeo. El sistema de flotas y galeones que había estado en vigor hasta este momento contaba con deficiencias que favorecían el contrabando (véase 3.5.4) por lo que en 1739 se sustituyó por el sistema de *navíos de registro*⁴⁷, que dotaba al comercio mayor flexibilidad y rapidez.

Sin embargo no fue acogido con agrado por los comerciantes, que pensaban que al eliminarse las fechas fijas en la llegada de los barcos sería imposible establecer con antelación una relación entre la oferta y la demanda, lo que generaría una bajada en los precios y con ellos sus beneficios. Esta oposición provocó que en 1754 se restaurara el antiguo sistema en Nueva España, aunque con modificaciones respecto al modelo inicial (Martínez, 1994).

En cualquier caso, ambos sistemas encontraron adeptos y detractores. Mientras que los comerciantes se oponían a los navíos de registro, argumentando que sus intereses se verían dañados por la caída de precios (Martínez, 1994); algunas autoridades como por ejemplo el ministro Campillo estaban a favor del sistema, ya que opinaba que el sistema anterior no permitía atender de forma inmediata a la demanda, lo que incitaba al contrabando. Así se extrae de su siguiente afirmación:

⁴⁵ El 5 de abril de 1720 (nota de la autora).

⁴⁶ José Patiño había sido nombrado Intendente de Extremadura en 1711, Superintendente de Cataluña en 1713, e Intendente General de la Marina y del Ejército, Superintendente de Sevilla y Presidente del Tribunal de la Contratación de Indias en 1717. Cuando elaboró este proyecto en 1720, seguía al frente de estos tres últimos puestos lo que le confería conocimientos sobre el estado del comercio de ultramar (nota de la autora).

⁴⁷ Por este sistema los comerciantes podían zarpar a la mar, previa autorización, una vez abierto el registro por su cuenta o asociándose con otros (Hernández, 1963).

"En este intervalo tan grande se perdió la ocasión que quería aprovechar, pero no la perdió el contrabandista que también tuvo sus noticias y acudió a tiempo porque nadie le embarazaba, y llegando el español todo lo halla abastecido y tiene que vender con pérdida o dejar sus géneros almacenados y sujetos a gastos" (1743:160, parte II, cap. II, pto. 17).

En cuanto a las pérdidas que ocasionaron al Real Erario las políticas de puerto único, se intentaron remediar extendiendo los privilegios que habían ostentado los puertos de Sevilla y Cádiz a otros grupos, creándose para ello las compañías privilegiadas de comercio⁴⁸. En este sentido se creó la Compañía de Honduras, la Guipuzcoana de Caracas, Galicia o de Campeche, La Habana, Granada, Sevilla o San Fernando y la Real Compañía de Comercio de Barcelona a Indias, entre otras⁴⁹. Pero salvo la Guipuzcoana, que más tarde se integró con la Compañía de Filipinas⁵⁰, las demás *"tuvieron una vida tan fugaz como mediocre y no contribuyeron a la consecución de los objetivos para los cuales habían sido creadas"* (Martínez, 1994:204).

Así, las reformas comerciales instauradas durante la primera mitad del siglo XVIII no tuvieron efectos positivos en las arcas de la Corona, ya que el sistema de pago por palmeo no sólo no mejoró las rentas de la Corona sino que las perjudicó, los intentos por organizar las flotas fracasaron, y la mayoría de las compañías privilegiadas que se habían creado desaparecían al poco de haber nacido. Según Martínez, estas reformas se basaron en normativas coyunturales de reajuste, tuvieron objetivos concretos y carecieron de un plan globalizado e integrado de reformas (1994).

⁴⁸ El capital de estas compañías estaba constituido mediante suscripción de acciones. El gobierno les concedía el derecho a comerciar en exclusiva en un territorio, cuyo gobernador asumía la protección de la compañía. Habitualmente se les asignaban regiones marginadas y menos desarrolladas respecto al tráfico ultramarino y la compañía se encargaba de reprimir el contrabando por su interés en preservar el monopolio concedido (Navarro, 2007).

⁴⁹ En 1714 se creó la de Honduras, con el monopolio del tráfico de caoba y palo tintóreo en el comercio de América central. En 1728 la de Caracas, con el objetivo de fomentar el cultivo de cacao en la Capitanía General de Venezuela; en 1734 la de Galicia; en 1740 la de La Habana con el monopolio del comercio cubano, importaba telas, lozas, harinas y esclavos, y exportaba azúcar y tabaco; en 1747 la de Granada y la de Sevilla, ambas centradas en tejidos de seda; en 1755 la de Barcelona, aunque su reglamento no se autorizó hasta el año siguiente, con el monopolio del comercio en las Islas de Santo Domingo, Puerto Rico y Margarita (Vicens, 1988).

⁵⁰ En 1785 (Martínez, 1994).

Por el contrario, en la segunda mitad de la centuria las reformas fueron más profundas y buscaron mayor flexibilización comercial. Campillo había manifestado con anterioridad que esta vía era la más adecuada para aumentar las riquezas de la Corona, ya que la caída de los fletes y derechos que cargaban las mercancías combatirían el contrabando y haría que los productos españoles fueran más competitivos que los extranjeros. Además, argumentó que esa reducción de precios generaría un incremento del consumo y por tanto un mayor desarrollo agrario e industrial para poder hacer frente a la demanda. De esta forma, el proceso sería una cadena de causas y efectos que enriquecerían a la nación. A continuación se muestran varios de sus argumentos:

"[...] [con la flexibilización del comercio] se aniquilará también precisamente en mucha parte el comercio ilícito [...] pues aunque los contrabandistas no paguen derechos, necesitan reglar y hacer algunos otros gastos, y sí venden más barato que nosotros no ganarán mucho y es consecuente que por tan poco lucro no se expondrán al riesgo de caer en manos de los guarda-costas" (1743:158, parte II, cap. II, pto. 14).

"[...] esta libertad del comercio dará al Rey triplicado de lo que importarían las toneladas y el palmeo, por el grande aumento de nuestras extracciones para América, de nuestra agricultura y nuestras fábricas, de la circulación del dinero, de la opulencia general del reino [...] se aumentará el consumo de los productos, no sólo de España, sino de los países extranjeros y llegarán a tal punto, que darán al Rey el doble de lo que producen hoy todos los derechos de Cádiz" (1743:174, parte II, cap. II, pto. 5).

"[...] si no se abre libre y desembarazadamente el comercio de las Indias a todos los vasallos del Rey todas las disposiciones y mejoras que se lograrán en perfeccionar el beneficio de las minas, en industrial a los indios, en aumentar los productos del país y su consumo, no serán de utilidad ninguna a España, antes la podrían ser muy perjudiciales" (1743:172-173, parte II, cap. III, ptos. 6 y 7).

Otras de las medidas liberalizadoras fue la autorización en 1765 para comerciar a nueve puertos españoles -Santander, Gijón, La Coruña, Sevilla, Cádiz, Málaga, Cartagena, Alicante y Barcelona- y cinco islas americanas -Cuba, Santo Domingo, Puerto Rico, Margarita y Trinidad-. De este modo se acababa con el monopolio gaditano. Además se abolieron los derechos de palmeo para este comercio, lo que significaba un avance en la reforma fiscal (AGI, Arribadas, Leg. 103, Decreto e Instrucción, 16 de octubre de 1765). Durante los años siguientes, esta situación se extendió a Luisiana (1768), Campeche y Yucatán (1770), Santa Marta (1776) y Buenos Aires (1778) (AGI, Arribadas, Leg. 103).

La flexibilización también afectó al comercio entre territorios americanos. En este sentido, en 1774 se permitió el comercio recíproco entre Nueva España, Perú, Guatemala y el Nuevo Reino de Granada; y dos años más tarde, se hizo extensivo entre Chile y Río de la Plata (Barrientos, 2004).

Estas medidas liberalizadoras dieron lugar al *Reglamento y aranceles reales para el comercio libre de España y las Indias*⁵¹ de 12 de octubre de 1778. Que extendió la autorización de 1765 a cuatro puertos españoles más⁵² y nueve puertos mayores⁵³ y otros tantos menores⁵⁴ en América (Reglamento de Libre Comercio). Esta reforma significó un punto de inflexión en el sistema comercial.

4.5.5. Racionalización de las rentas con el objetivo de aumentar las arcas de la Corona

Las cajas reales indianas mantuvieron una situación deficitaria como consecuencia del incremento de gastos y un ritmo de crecimiento no aparejado de los ingresos. Con el

⁵¹ A partir de ahora Reglamento de Libre Comercio (nota de la autora).

⁵² Almería, Alfaques de Tortosa, Palma de Mallorca y Santa Cruz de Tenerife (Reglamento de Libre Comercio, art. 4).

⁵³ La Habana en la Isla de Cuba; Cartagena, Buenos Aires y Montevideo en el Río de la Plata; Valparaíso y Concepción en Chile; y África, Callao y Guayaquil, en Perú y costas del Mar del Sur (Reglamento de Libre Comercio, arts. 5 y 17).

⁵⁴ San Juan de Puerto Rico, Santo Domingo y Monte-Christi en la Isla Española; Santiago de Cuba, Trinidad y Batabano en la Isla de Cuba; las dos islas de Margarita y Trinidad; Campeche en Yucatán; el Golfo de Santo Tomás de Castilla y el puerto de Omoa, en el reino de Guatemala; Santa Marta, Río de La Hacha, Portobelo y Chagre, en Santa Fe y Tierra Firme (Reglamento de Libre Comercio, arts. 5 y 16).

objetivo de eliminar el déficit se pusieron en marcha reformas orientadas a incrementar los ingresos, pero no a través de cargas impositivas mayores, sino de una mayor racionalización fiscal.

En este grupo de medidas estuvo pasar la gestión de determinados impuestos⁵⁵ que habían estado en manos de particulares y/o corporaciones privadas a funcionarios de Hacienda. Este fue el caso de los impuestos asociados al comercio. Por ejemplo, el Consulado de Lima se había encargado tradicionalmente de los impuestos de almojarifazgo y alcabala hasta 1725 que su gestión pasó a las Cajas Reales (Laviana, 1983a); y el Consulado de México⁵⁶ había llevado la administración y recaudación de la alcabala en los territorios del virreinato novohispano hasta 1754, fecha en la que los funcionarios de Hacienda asumieron esta función (Heredia, 1983). Así, los sistemas de arrendamientos o asientos a particulares que habían imperado hasta el momento fueron desapareciendo paulatinamente a medida que avanzaba el siglo XVIII.

De igual forma se transfirió a los funcionarios reales la gestión de la Santa Cruzada⁵⁷, renta que había sido administrada y recaudada por instituciones eclesiásticas⁵⁸ (AGN, Bulas de la Santa Cruzada, Resumen de sección); las rentas de bienes difuntos⁵⁹, que se

⁵⁵ Determinadas rentas eran arrendadas a particulares por un período determinado. El arrendatario, también llamado asentista, abonaba al Real Erario una cantidad a cambio de gozar de los beneficios económicos que la renta en cuestión producía. El Estado concedía el arrendamiento al mejor postor (Heredia, 1983).

⁵⁶ Al Consulado de México se le concedió la gestión de las rentas de alcabalas por 260.000 pesos anuales desde 1694 hasta 1708, y por 280.000 pesos anuales desde 1708 hasta que pasó a manos de los funcionarios de Hacienda (Heredia, 1983).

⁵⁷ La Santa Cruzada era un impuesto eclesiástico, administrado y recaudado tradicionalmente por la Iglesia, por el que se concedían privilegios e indulgencias a quienes acudían a las guerras santas. Aquellos que no lo hacían debían realizar limosnas y donativos, que se destinaban a la evangelización. Su precio varió a lo largo de la historia. Por ejemplo, a finales del siglo XVI se pagaron entre dos reales y cuatro pesos, y en el siglo XVIII entre dos reales y los diez pesos (AGN, Bulas de la Santa Cruzada, Resumen de sección).

⁵⁸ José de Gálvez, como visitador general de Nueva España, firmó una Instrucción el 12 de diciembre de 1767 por la que se comunicaba que el ramo de la Santa Cruzada pasaba a ser administrado por la Real Hacienda (AGN, Bulas de la Santa Cruzada, Resumen de sección).

⁵⁹ Se conoce como bienes difuntos el patrimonio que quedaba en Indias por fallecimiento de su titular en aquellos territorios o en el trayecto de ida o vuelta en espera de ser recibido por sus herederos. Se trataba de una institución legislada en el Derecho Indiano para proteger estos bienes y los derechos de sus herederos. Los jueces de bienes difuntos, sus delegados, comisarios o ejecutores inventariaban los bienes del fallecido, depositaban lo necesario para el transporte y vendían el resto para convertirlos en efectivo (García, 2010).

habían administrado por el Juzgado 123456 de bienes difuntos⁶⁰ (Heredia, 1983); y se apartaron de la negociación privada a las Casas de Moneda a partir de la década de los treinta⁶¹ para evitar fraudes.

Sin embargo el Estado fue más allá y no sólo dirigió sus reformas a administrar directamente impuestos a través de sus funcionarios, sino que creó nuevos monopolios estatales. Su objetivo fue controlar productos importantes para las rentas de la Corona, como por ejemplo el tabaco. Esta decisión estaba en consonancia con las políticas proteccionistas de la época. Así se intentaba incrementar los ingresos de la Corona sin crear nuevas cargas impositivas, sino gravando productos que no fuesen de primera necesidad.

Un ejemplo de ello se observa en los argumentos expuestos en la *Real Cédula sobre el Establecimiento del Estanco del Tabaco*⁶² en las provincias que formaron la Capitanía General de Venezuela:

"[...] me ponen en consiguiente en la indispensable necesidad de procurar el aumento de mis rentas reales por los medios justos de mejorar su administración y establecer aquellos ramos que perteneciendo a mi Suprema Regalía, son menos gravosos a mis amados vasallos" (AGI, Caracas, Leg. 767, RC para el establecimiento del Estanco del Tabaco, 24 de junio de 1777).

A lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII se crearon otros estancos por todo el territorio americano para controlar la producción, elaboración y venta del tabaco, al

⁶⁰ Por ejemplo, en Nueva España pasó a manos de los oficiales reales durante el virreinato del Duque de Linares entre 1711-1716 (Heredia, 1983).

⁶¹ En Nueva España comenzó entre 1732-1733 en Nueva España (Muro, 1983). En Nueva Granada se expidieron cédulas que disponían el cese de particulares de la acuñación de monedas entre 1750 y 1751. Concretamente la Casa de Moneda de Santa Fe se incorporó a la Corona en 1751 por la Ordenanza de 13 de diciembre, y su primera labor de oro por cuenta del Rey comenzó el 12 de julio de 1753 (Molino, 1983). A partir de este año se fueron incorporando a la Corona las de Perú. Por ejemplo en 1755 la Casa de Lima recibió el nuevo reglamento (Laviana, 1983a).

⁶² Su denominación completa es: *Real Cédula sobre el Establecimiento del Tabaco en las provincias de Venezuela, Cumaná, Maracaibo y Guayana e Islas de Trinidad y Margarita* (nota de la autora).

mismo tiempo que se buscaba el incremento de sus ingresos⁶³. Así lo manifestó expresamente el Conde de Superunda⁶⁴ en su Memoria de Gobierno (Memorias de los virreyes de Perú, Tomo IV: Conde de Superunda, 1859:238).

4.6. Conclusiones del capítulo

Las colonias de ultramar contaron con una administración, gestión y control ineficientes. Como solución se pusieron en marcha distintas políticas reformistas a largo del siglo XVIII que afectaron a la organización de sus territorios y a los sistemas de gobierno, judicial y hacendístico.

Las ideologías borbónicas basadas en la centralización del poder en manos de la Corona guiaron las reformas implantadas. Así, la nueva distribución territorial e instauración de unidades político-administrativas más pequeñas estuvieron encaminadas a reducir el poder que un número limitado de autoridades habían ostentado hasta el momento, haciendo prevalecer la autoridad peninsular en aquellos territorios. Del mismo modo, la creación de las Secretarías de Estado y de Despacho incrementaba la participación del monarca en decisiones que afectaban a sus territorios, entre los que se encontraba los de ultramar. Incluso las reformas que afectaron a la organización interna de las instituciones hacendísticas se caracterizaron por esta centralización, prueba de ello fue la reforma de la oficina de la Contaduría del Consejo de Indias.

Otra prueba del interés de la Corona por acrecentar su control sobre las instituciones indianas fue su preocupación porque los altos cargos residieran en manos de peninsulares, que además de contar con conocimientos y experiencia requeridos para el

⁶³ Se reseñan los siguientes ejemplos: En Lima se aprobó por la RO de 27 de octubre de 1747 (AGI, Lima, Leg. 1229) aunque su implantación se retrasó debido al terremoto de finales de 1746 y a la muerte de quien sería el director de la renta (Céspedes del Castillo, 1954) por lo que hubo que esperar al período entre 1752 y 1755 (Laviana, 1983a). En Santiago de Chile se implantó en 1753 y al año siguiente en Concepción (Mena, 1983). En Nueva España se inició en 1764 aunque sus Ordenanzas no estuvieron dispuestas hasta 1768 (Céspedes del Castillo, 1992) y la RC no llegó hasta el 24 de junio de 1777 (AGI, Caracas, Leg. 767) aunque no empezó a regir el sistema hasta mayo de 1779 (Zubiri, 1989). En el Virreinato del Río de la Plata se dictó la Instrucción correspondiente el 17 de marzo de 1778, al mismo tiempo que se creaba el Virreinato y se establecían las intendencias (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 76 y 141).

⁶⁴ José Antonio Manso de Velasco, virrey de Perú entre 1745 y 1761 (nota de la autora).

desarrollo de sus funciones, fuesen afines a las políticas reformistas que se pretendían implantar. De este modo se garantizaba que las reformas se pusieran en marcha sin desviarse de la filosofía y espíritu metropolitano.

A lo largo del presente capítulo se pone de manifiesto la importancia que adquirieron los asuntos económicos. Prueba de ello fue el papel preponderante que ocuparon las reformas que afectaron a la Real Hacienda, tanto dirigidas a mejorar su organización interna y reporte de información como a fomentar los distintos sectores económicos (agrícola, industrial, minero y comercial).

Sin embargo estas reformas no fueron acertadas. Por un lado no se aumentó la producción agrícola ya que las medidas desatendieron su producción, ignorando la importancia del uso de nuevas técnicas de cultivo, tecnología innovadora y formación de los campesinos. Tampoco se logró el desarrollo industrial debido a la protección de la industria peninsular. En el sector minero, a pesar de que se formularon distintas propuestas de reformas, no llegaron a implantarse por el rechazo generalizado a la asunción de cambios y arraigo a las tradiciones. Las reformas que afectaron al comercio dieron escasos o nulos resultados, aunque las instauradas durante la segunda mitad del siglo XVIII dirigidas a una mayor liberalización de éste comenzaron a dar fruto. Y respecto a las medidas dirigidas a racionalizar las rentas y a mejorar el proceso contable para tener un mayor y mejor conocimiento del estado de la Real Hacienda indiana no dieron resultados.

Aunque las medidas implantadas durante la primera mitad del siglo XVIII no dieron los resultados esperados, marcaron el camino de las que las sucederían durante la mitad. Además pusieron de manifiesto la necesidad de reformas más profundas dentro de un plan globalizado y no reformas puntuales para la consecución de objetivos concretos.

PARTE III:
EL SISTEMA DE INTENDENCIAS INDIANO (1776-1787)

CAPÍTULO 5: EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE LAS INTENDENCIAS EN INDIAS

- 5.1. Introducción
- 5.2. Antecedentes franceses: segunda mitad del siglo XVII
- 5.3. Antecedentes peninsulares: primera mitad del siglo XVIII
 - 5.3.1. La Ordenanza de Intendentes de 1718
 - 5.3.2. La Ordenanza de Intendentes de 1749
- 5.4. Las primeras intendencias en Indias: segunda mitad del siglo XVIII
 - 5.4.1. Primeros pasos: intentos fallidos
 - 5.4.2. El Plan de Intendencias de José de Gálvez: su gestación, aprobación y paralización
- 5.5. Las intendencias en el Virreinato del Río de la Plata: 1776-1782
 - 5.5.1. Creación del Virreinato del Río de la Plata
 - 5.5.2. Establecimiento del sistema de intendencias en el Virreinato del Río de la Plata
- 5.6. Expansión del sistema de intendencias al resto de las colonias de ultramar: 1782-1787
- 5.7. Conclusiones del capítulo

5.1. Introducción

En el capítulo anterior se han descrito distintas reformas que se llevaron a cabo en las colonias de ultramar con anterioridad a que se estableciese el sistema de intendencias. Es necesario conocer el contexto previo a las intendencias para comprender las causas que motivaron su creación, así como el proceso que siguió su implantación.

Igualmente se ha puesto de manifiesto que las reformas estuvieron orientadas a la consecución de un objetivo común: aumentar el Real Erario, en la medida que los territorios indianos y sus riquezas se consideraron como un medio para salir de la crisis económica que atravesaba el imperio. También se ha constatado que sus resultados no fueron los esperados, bien porque las reformas se orientaron de forma inequívoca hacia la consecución de los objetivos perseguidos, no fueron acogidas por quienes debían ponerlas en práctica, o por el rechazo de los afectados directamente.

Por tanto se hicieron necesarias otras reformas más profundas. Durante el reinado de Carlos III, concretamente el período en que José de Gálvez asumió la Secretaría de Indias, fue en el que las reformas se dieron con mayor intensidad, destacando la instauración de las intendencias. Gálvez se esforzó por demostrar la necesidad de su implantación, para lo que argumentó que habían dado frutos en la península cuando sufría deficiencias similares a las que tenían los territorios indianos en esos momentos. Además acompañó su propuesta con un estudio de viabilidad económica del sistema.

En el presente capítulo, se describe el proceso de implantación del sistema de intendencias en Indias. Proceso complejo, cuyo ritmo dependió del lugar y de las personas que estuvieron al mando de sus instituciones. Así, hubo lugares en los que las autoridades encargadas de ponerlo en marcha se opusieron al sistema, lo paralizaron e incluso no permitieron que se dieran los pasos previos a su implantación. Por el contrario, en otros lugares no se mostraron hostiles y favorecieron, o por lo menos no frenaron, su implantación.

Para comprender las fases del proceso se va a presentar en un primer momento sus antecedentes franceses, ya que la introducción de las intendencias en la península ha sido asociada tradicionalmente a los Borbones, dinastía francesa (apartado 5.2.). Posteriormente se describirá el proceso que se siguió en la Metrópoli, por ser la cabeza del imperio del que dependían los territorios indianos y su ejemplo a seguir (apartado 5.3.). Y se culminará con su instauración en Indias, donde se hizo de forma discontinua, experimentando avances y retrocesos (apartados 5.4., 5.5. y 5.6.).

5.2. Antecedentes franceses: segunda mitad del siglo XVII

Los antecedentes del cargo de intendente en Francia fueron los *prévots*, *baillis* y *sénéchals*¹, que auxiliaron a los gobernantes en el desarrollo de sus funciones combinando facultades del ámbito militar, judicial, administrativo y fiscal. Estos funcionarios vieron reducidas sus atribuciones con la aparición de los intendentes, quedando relegados a un segundo plano. Los nuevos empleados surgieron por primera vez en 1555 en Córcega y Lyon, con características eminentemente militares. Nueve años más tarde, se creó el cargo de *Superintendant de Finance* (Superintendente de Finanzas) encargado de controlar y supervisar las finanzas reales, quedándole subordinados los intendentes de finanzas (Rees, 1983).

A medida que avanzaba el siglo XVI los comisarios de ejército, cuyas funciones se centraban en la administración castrense, fueron convirtiéndose en intendentes de ejército, y los comisarios de provincias, cuyas funciones se relacionaron con los poderes civiles, en intendentes de provincias. A principios del siglo XVII, los intendentes adquirieron la gestión financiera municipal, tutelaron a los oficiales de finanzas (1611) y

¹ Los *prévots* surgieron en el siglo XI y su cargo era hereditario. Contaron con funciones militares, judiciales y hacendísticas, en cuanto que fueron comandantes militares, jueces de jerarquía inferior y cobradores de impuestos y multas. A partir del siglo XIII se establecieron los *baillis*, quedando los *prévots* bajo su supervisión. Sus facultades se extendieron al ámbito militar, por ejemplo asumiendo la dirección de las tropas; al financiero, siendo administradores de la hacienda regional; y al judicial, abarcando asuntos que afectaron al Rey y a sus derechos. Los *sénéchals* contaron con funciones similares a los *baillis*. La diferencia radicó en su ubicación. Mientras que los *sénéchals* se situaron al sur de Francia, los *baillis* lo hicieron al norte. Además, en el primera caso contaron con territorios jurisdiccionales delimitados, mientras que en el segundo no tuvieron una jurisdicción territorial determinada (Rees, 1983).

conocieron privativamente en las causas de cualquier instancia (1627). De forma que sus poderes y ámbito de actuación crecieron progresivamente (Orduña, 1997).

La *Noblesse de Fonction* (nobleza funcional) que iba surgiendo chocaba con la tradicional que veía disminuir su poder en favor del nuevo grupo. Por ejemplo, la nueva nobleza adquiría funciones en la administración y contaba con el apoyo de la jerarquía administrativa, mientras que los antiguos nobles pasaban a ocuparse de asuntos menores y rutinarios (Rees, 1983). Situación que provocó movimientos de rebelión que supusieron la eliminación de los intendentes en 1648², manteniéndose únicamente en seis provincias fronterizas con carácter exclusivamente militar para su defensa (Rees, 1983; Orduña, 1997).

Tras el período de revuelta³, los intendentes volvieron a instaurarse en 1653. En esta ocasión con más fuerza. Luis XIV desplazó sutilmente a la nobleza de las tareas administrativas en favor de los intendentes, imponiendo que los gobernadores permanecieran en la corte la mayor parte del tiempo, transfiriendo paulatinamente sus tareas a los intendentes. De este modo, los nuevos funcionarios se convirtieron "*en auténticas piezas claves del sistema absolutista de gobierno*", mientras que los nobles sólo consiguieron una mayor distinción social (Rees, 1983:58). Este período de expansión culminó en 1689 con el nombramiento del último intendente en la provincia que quedaba aún por asumir esta figura, Bretaña (Muñoz, 2010).

En cuanto a su elección, también se llevó a cabo de forma diferente a como se había realizado hasta el momento. Éstos salieron de entre la burocracia administrativa, teniendo en cuenta su talento, formación y profesionalidad, y no de entre la aristocracia

² Los intendentes fueron suprimidos por la Declaración Real de 13 de julio y 22 de octubre de 1648 (Orduña, 1997).

³ Con el nombre de Fronda se designó el período de revueltas comprendido entre 1648-1653. De un lado Luis XIV menor de edad, la Reina Regente Ana de Austria y el Cardenal Mazarino; y de otro diversos grupos que por motivos diferentes actuaron en contra del gobierno. Uno de ellos estuvo formado por príncipes de sangre real y aristócratas feudales que deseaban recuperar el poder perdido, otro grupo estuvo constituido por la nobleza que formaba los parlamentos y los que ocuparon cargos en la administración, quienes vieron a los intendentes como una amenaza para el poder que ostentaban, otro grupo estuvo constituido por sectores del pueblo irritados por el hambre y la presión de los impuestos (Molas, 2008).

de sangre como se había hecho tradicionalmente. La mayoría poseían experiencia judicial, administrativa o financiera, ya que habían ejercido de abogados, jueces y *maîtres des requêtes*⁴ (Gruder, 1968).

Respecto a sus funciones, en materia de justicia se encargaron de evitar irregularidades en su administración, resolver cuestiones contencioso-administrativas y fiscales, reprimir cualquier atentado contra el orden público real y presidir los tribunales de justicia, en caso de considerarlo oportuno. En materia militar, su misión se centró, entre otros asuntos, en el mantenimiento de las tropas y construcción de fortificaciones. También velaron por el bienestar social, asumiendo funciones de seguridad, sanidad, víveres e incluso vida cultural. Sin embargo, el papel más importante lo desempeñaron en el ámbito hacendístico, que constituyó su principal actividad (Rees, 1983; Orduña, 1997).

De este modo, durante el reinado de Luis XIV la figura del intendente adquirió el carácter de un funcionario permanente, con poderes casi ilimitados en materia de justicia, hacienda y administración en general (Lynch, 1967). Según Navarro, las intendencias francesas reflejaron las ideologías de su gobierno: centralismo, buen gobierno y espíritu paternal de la Corona, encarnando "*la imagen del buen gobierno paternalista que debía derramar el bienestar y progreso sobre los súbditos*" (1995:17).

5.3. Antecedentes peninsulares: primera mitad del siglo XVIII

El origen de las intendencias españolas ha sido y es todavía un tema controvertido en el que se enfrentan opiniones e interpretaciones dispares de los hechos históricos. Aunque esta discusión no sólo afecta al sistema de intendencias sino al conjunto de reformas borbónicas que se implantaron a la largo del siglo XVIII.

⁴ Los *maîtres des requêtes* fueron abogados, magistrados de la Casa Real y funcionarios del *Conseil Privé* (Consejo Privado) y del *Conseil d'Etat et des Finances* (Consejo de Estado y de Finanzas), ambos pertenecientes al Consejo Real. El primero se encargó de las cuestiones contenciosas derivadas de decisiones judiciales o administrativas y el segundo de las relacionadas con el patrimonio real y las finanzas de la nación (Rees, 1983).

La historiografía española de los siglos XVIII, XIX y principios del XX ha defendido que en las reformas borbónicas estuvieron presentes las ideas francesas. A partir de Felipe V Francia influyó en la dinastía española, en cuanto que funcionarios franceses se trasladaron a Madrid para ayudar en la gestión de gobierno al nuevo monarca. Esto hizo que sus ideologías se instaurase (Comadrán, 1995).

La tesis de que España imitó el modelo francés ha sido sustentada por argumentos y discursos de testigos de las primeras reformas borbónicas. Por ejemplo, en 1702, Jean Orry⁵ propuso una reorganización de los consejos inspirándose en el modelo francés, concretamente, en la idea de intendentes de Hacienda dependientes de la tutela de un veedor general, cargo que él asumió. La organización fue similar a la que tuvo el Consejo de Luis XIV a partir de que Colbert⁶ ocupara el cargo de *Contrôleur Général* (Controlador General). Este es uno de los ejemplos de cómo se intentó reproducir en España instituciones francesas e imitar a su monarca (Dubet, 2007a)⁷.

Por el contrario, existe otro enfoque basado en que los intendentes surgieron en España como evolución de cargos anteriores. De hecho, Uztáriz⁸, en su informe de 1748⁹, afirmó que anterior a los intendentes hubo empleos con facultades similares, lo que llevaba a

⁵ Marqués de Louville. Financiero francés que acompañó a Felipe V durante sus primeros años de reinado. Dubet ha descrito las cualidades y habilidades personales que lo caracterizaron, así como su formación académica y experiencia profesional (Dubet, 2008a).

⁶ Jean-Baptiste Colbert (1619-1683), ostentó cargos relevantes en el gobierno francés. Así, en 1661 fue Intendente de Finanzas; en 1664 Superintendente de Construcción y Manufactura; en 1665 Controlador General de Finanzas; en 1668 Secretario de la Casa del Rey; y en 1669 Secretario de Marina; entre otros cargos. Su etapa en el gobierno ha destacado por su prosperidad económica. Llevó a cabo políticas para incentivar las exportaciones; construyó carreteras, canales y puertos; fomentó la agricultura y ganadería; impulsó el comercio creando compañías con participación estatal y ampliando las flotas. También fue un gran legislador. En el campo de las letras, artes y ciencia fundó distintas academias y favoreció la creación de museos (Diccionario histórico o biografía universal, tomo IV, 1831:301-313).

⁷ Dubet expone varias similitudes, como por ejemplo las existentes en las reglamentaciones e instituciones militares; y entre la creación del Tesorero Mayor de Guerra y el Secretario del Despacho de Guerra. Además recoge afirmaciones de distintas autoridades de la época que presentaban a Luis XIV como ejemplo a seguir (Dubet, 2007a).

⁸ Casimiro de Uztáriz y Asuaga, Marqués de Uztáriz, uno de los dos hijos de Jerónimo de Uztáriz. Se conoce poco de su vida, sin embargo de su informe se desprende que entendía la administración real y conocía los mecanismos y problemas del Estado, así como sus principales instituciones (Informe de Uztáriz, 1748).

⁹ Este informe está fechado en Madrid a 7 de enero de 1748 y lo dirige el Marqués de Uztáriz al Marqués de la Ensenada. En él se defiende la conveniencia de establecer intendencias y rebate los argumentos contrarios a su implantación. El original se encuentra en el A.H.C, Consejos, libro 1480; sin embargo ha sido reproducido íntegramente por Ibáñez en 1986 (nota de la autora).

afirmar que en España existieron antecedentes de este funcionario (Informe de Uztáriz, 1748).

Por ejemplo, en 1631 hubo una Superintendencia de la Sal; en 1666 una del Servicio de Milicias; en 1687 se creó la Superintendencia General de Hacienda; y cuatro años más tarde, Carlos II creó un cargo de superintendente en cada una de las veintiuna provincias de Castilla (Navarro, 1995; Orduña, 2003). Incluso Felipe V señaló que esta *"idea habiendo antiguamente nacido en la España, fue luego aprovechada de otras naciones"* (Ordenanza de Intendentes de 1718, exposición de motivos), resaltando de este modo el origen español de la institución. También hubo autores como Kamen, que defendieron una clara influencia francesa a la vez que reconocían la relación de estas instituciones con cargos que habían existido en España con anterioridad a la dinastía borbónica (Kamen, 1964).

Actualmente existen estudios que rebaten la tesis de la importación de un modelo francés. Según Muñoz, los intendentes borbónicos y los superintendentes austriacos procedían de un mismo modelo fiscal similar al francés. La diferente concreción con que se dio en ambas monarquías radicaba en los factores que confluían en dicho funcionario, que condicionaron su adopción y la amplitud de sus funciones, sin variar sus rasgos esenciales. Así, en ambas monarquías surgieron en períodos de alta actividad militar, en los que se hizo necesario intensificar el control fiscal para hacer frente a los gastos militares. En este sentido Muñoz concluye que las dos mayores monarquías europeas adoptaron soluciones similares ante las urgencias militares, por lo que sus semejanzas radicaba en la necesidad de responder a problemas similares (2010). Como se puede observar, a fecha de hoy no existe un consenso sobre el origen de las intendencias españolas, a pesar de lo que se ha discutido y reflexionado sobre el asunto.

5.3.1. La Ordenanza de Intendentes de 1718

Cuando Felipe V se hizo cargo de la Corona española tuvo a su lado a Orry, enviado por su abuelo Luis XIV para ayudarlo en la reorganización de las finanzas de su nuevo reino. Una de las primeras misiones de Orry fue estudiar los problemas financieros y

gubernativos que estaban poniendo en riesgo la posición del imperio español como potencia mundial. En sus informes describió las deficiencias de las que adolecía el reino¹⁰ y propuso distintas alternativas para eliminarlas o minimizar su impacto, entre ellas establecer un intendente junto a cada uno de los diecisiete gobernantes de las provincias castellanas (Calderón y Díaz, 2005; Dubet, 2008a).

Diferentes acontecimientos propiciaron que el plan de Orry no pudiese llevarse a cabo¹¹, quedando en suspenso hasta 1710, fecha en la que el Rey invitó venir a España a Jean Brouchoven, Conde de Bergeyck, como ministro principal; quien había sido ministro de finanzas en los Países Bajos, lo que le había proporcionado experiencia hacendística (Kamen, 1964). En noviembre del año siguiente Brouchoven retomó el plan de establecer intendentes y en diciembre comenzaron sus nombramientos (Orduña, 2003).

Estos funcionarios tuvieron competencias en materia de justicia, hacienda, policía y guerra¹²; sin embargo, en la práctica fueron casi exclusivamente castrenses. Así que la iniciativa tuvo poco éxito y en 1715¹³ se suprimieron, manteniéndose únicamente en aquellos territorios que requirieron presencia militar.

Dos años más tarde, el Cardenal Alberoni¹⁴ retomó la idea de establecer en la península intendentes con atribuciones en las cuatro causas. Aunque algunos autores, como Kamen y Orduña, han defendido la idea de que el verdadero forjador de esta institución fue José Patiño, quien desde su cargo de Intendente General de Marina influyó en

¹⁰ Sobre los memoriales, cuadernos y demás documentos elaborados por Orry se puede consultar Dubet, 2008a).

¹¹ Por un lado, Orry se ausentó de España entre 1706 y 1713 como consecuencia de problemas políticos y bélicos. Por otro, a partir de 1709 las relaciones entre España y Francia se enfriaron. Y por último, la Princesa de Ursinos, Camarera Mayor de la Reina María Luisa Gabriela de Saboya, junto con la que había formado un equipo para influir en el gobierno y política española cayó en desgracia con Isabel de Farnesio, la nueva esposa de Felipe V. Ésta la obligó a abandonar España en 1714 y tras ella a su amigo Orry, en 1715 (Maldonado, 1901; Dubet, 2008b).

¹² Se agruparon las materias a tratar en esos cuatro bloques a los que se denominó "causa" (nota de la autora).

¹³ RD de 25 de marzo de 1715 (Kamen, 1964).

¹⁴ Llegó a la corte de Felipe V como Secretario del Duque Vendôme, posteriormente también lo fue del Duque de Parma. Influyó para que su sobrina, Isabel de Farnesio, se convirtiera en la segunda esposa del Rey en 1714. A partir de ese momento, Alberoni contó con la confianza de los Reyes, convirtiéndose en su primer ministro (nota de la autora).

Alberoni para que defendiera su conveniencia y las instaurase (Kamen, 1964; Orduña 1997).

Estos pasos culminaron con la publicación en 1718 de la Ordenanza de Intendentes y el establecimiento de los nuevos funcionarios antes de finalizar el año¹⁵. Los primeros folios de la Ordenanza esgrime los argumentos que justifican su establecimiento, el resto regula las funciones de los intendentes en la causa de policía o gobierno, justicia, hacienda y guerra.

El concepto de policía estaba asociado al cumplimiento de leyes y ordenanzas que garantizaban la convivencia en las ciudades y facilitaban su gobierno, así como a aspectos relacionados con su urbanismo, limpieza y aseo. En este sentido, el Diccionario de la administración española peninsular y ultramarina engloba en el concepto de policía las *"ideas de buena administración, orden, seguridad, propiedad, honestidad pública, respeto a las leyes, etc."* (Martínez, 1869:762, tomo X). Así, los intendentes debían fomentar las industrias; incentivar el comercio; promover la cría ganadera y caballar; adecentar las ciudades; garantizar el tránsito de personas y mercancías, manteniendo en buen estado los puentes y caminos, velando por su seguridad y asegurando la existencia de alojamientos para el descanso; entre otros asuntos (Ordenanza de intendentes de 1718).

Por la causa de justicia se les confería facultades encaminadas a evitar abusos por parte de autoridades que buscaban lucrarse de forma ilegal, y a velar por la paz en las ciudades. Por la causa de hacienda, principalmente, se les hacía responsables del cobro y administración de las rentas, así como de que las autoridades no abusaran del poder que les otorgaban sus cargos para eludir el pago de impuestos. Y la causa de guerra atribuía a los intendentes funciones relacionadas con el mantenimiento y reparación de los almacenes de artillería, las fortificaciones y los cuarteles; así como de las asociadas a la

¹⁵ El 26 de julio se conoció la lista de intendentes, el 10 de agosto se hicieron sus nombramientos y a partir del día 1 de septiembre se comenzó con las tomas de posesión de sus cargos (Kamen, 1964; Orduña, 2003).

subsistencia de la tropa, como por ejemplo víveres, alojamiento y retribución (Ordenanza de intendentes de 1718).

Ante el incremento de funciones que acumularon los intendentes, no es de extrañar que generaran celos y oposición en distintas autoridades. Por ejemplo, el intendente quedó convertido en la primera autoridad provincial quedándole subordinados los corregidores, quienes mostraron su desagrado. Los jueces y tribunales también se sintieron descontentos por la usurpación de sus funciones en favor de éstos nuevos funcionarios. Por lo que el descontento fue generalizado, generándose numerosas críticas ante el Consejo de Castilla. Así, el 22 de noviembre de 1720 manifestaron ante el Consejo su oposición a las intendencias mediante un informe (Orduña, 2003).

Esta situación desembocó en la supresión de los intendentes en 1721¹⁶ en las provincias donde no había tropas, aunque se les mantuvo sus títulos y sueldos, no constituyendo una desaparición definitiva de los mismos. Sin embargo esta solución no satisfizo al Consejo de Castilla que siguió presionando hasta conseguir la desaparición total de los intendentes de provincias en 1724¹⁷, manteniéndose únicamente los intendentes de ejército por motivos de seguridad (Orduña, 2003; Calderón y Díaz, 2005).

5.3.2. La Ordenanza de Intendentes de 1749

En 1748, el informe de Uztáriz jugó un papel primordial en el restablecimiento de las intendencias. En el informe se describían las deficiencias de las intendencias establecidas anteriormente, como por ejemplo su opacidad de su causa de justicia, la escasa formación de sus intendentes en asuntos que debían gestionar y los constantes conflictos entre esos funcionarios y las autoridades que se oponían al nuevo sistema. Pese al fracaso en su instauración, Uztáriz defendía en su informe la necesidad de establecer intendencias. En esta ocasión corrigiendo los errores cometidos anteriormente. En este sentido, se publicó una nueva Ordenanza que ampliaba y

¹⁶ RD de 22 de febrero de 1721, recogido en la RC de 1 de marzo del mismo año (nota de la autora).

¹⁷ RO de 19 de julio de 1724 (nota de la autora).

modificaba los puntos que habían ocasionado problemas en la precedente, tal y como se recoge en su exposición de motivos:

"He resuelto seguir las reglas dadas a este mismo fin por mi glorioso Padre, en la Real Ordenanza de cuatro de julio de 1718, con algunas moderaciones y ampliaciones, según lo que en la práctica de ella mostró la experiencia ser útil y poderse ejecutar" (Ordenanza de Intendentes de 1749, exposición de motivos).

La nueva Ordenanza mantuvo una estructura similar a la anterior, comenzado con una exposición de motivos que argumentaba la necesidad de su implantación, seguido de un articulado que le confería a los intendentes facultades en las cuatro causas¹⁸, finalizando con la inclusión de algunos decretos, ordenanzas y provisiones como anexos¹⁹.

La principal innovación de la Ordenanza de Intendente de 1749 radicó en su causa de justicia. En esta ocasión se intentaba evitar la vaguedad con la que había sido definidas las funciones de los intendentes en 1718, explicitando las competencias de los corregidores con el fin de evitar conflictos con los intendentes, al mismo tiempo que dejaba claro que mantendrían su poder en los territorios de su jurisdicción (Ordenanza de 1749, arts. 1, 6-7).

Del mismo modo que persiguió erradicar conflictos con los corregidores, se intentaba salvar la oposición del resto de autoridades y tribunales judiciales, otorgando competencias al intendente para advertir y apercibir a quienes no cumpliesen sus

¹⁸ Aunque en esta ocasión no sigue el mismo orden. En la Ordenanza de Intendentes de 1718 se presentó la causa de justicia, hacienda, policía y guerra, y en la Ordenanza de Intendentes de 1749 el orden fue: justicia, policía, hacienda y guerra (nota de la autora).

¹⁹ Los documentos anexos son: Capítulos que especialmente han de guardar los corregidores en el ejercicio de sus oficios; Providencias y Autos acordados del Consejo sobre residencias; Instrucción que se ha de observar en la intervención, administración y recaudación de los arbitrios del reino, en consecuencia de lo resuelto por su Majestad para que se pongan en intervención a fin de ocurrir a los destinos y desempeño de ellos y a la paga del valimiento de su mitad; Ordenanza e Instrucción de la administración de penas de cámara; RD de 30 de diciembre de 1748 sobre cría y trato de ganados lanares; RC sobre aumentos de montes y plantíos; RP sobre Pósitos; y RD de su Majestad de 19 de noviembre de 1748, sobre castigo de defraudadores de rentas (Ordenanza de Intendentes de 1749).

funciones, pero impidiendo su intervención en el proceso²⁰ (Ordenanza de Intendentes de 1749, art. 9).

Puede parecer que los intendentes no tenían un papel relevante en asuntos de justicia, sin embargo, no fue así. El monarca les ordenó que, independientemente de comunicar las injusticias a los tribunales correspondientes para que tomaran las actuaciones oportunas, debían informarle por vía reservada de los asuntos considerados graves. Así se recogió en el articulado de la Ordenanza de Intendentes de 1749:

"[...] deberán los intendentes dar cuenta a los tribunales y ministros respectivos, queriendo Yo estar prontamente informado de aquellas cosas graves, que se ofrecieren, y juzgaren dignas de mi Real noticia, me la darán por medio de mis Secretarios del Despacho Universal" (art. 28).

Respecto al resto de causas, el peso del articulado no sufrió cambios considerables. La causa de guerra ocupó más de la mitad de su articulado, la de hacienda supuso aproximadamente el veinte por ciento en ambos casos y la de policía pasó del dieciocho al catorce por ciento, siendo la más afectada la causa de justicia, que triplicó su número²¹. En la siguiente figura se muestra el peso que tuvo cada causa en las dos Ordenanzas:

²⁰ En la Ordenanza de Intendentes de 1718 se les concedió incluso poder para castigar (Ordenanza de Intendentes de 1718, art. 2) lo que originó rechazos por parte de las autoridades. En esta ocasión no.

²¹ En la Ordenanza de Intendentes de 1718 fueron seis los artículos destinados a regular la causa de justicia, suponiendo un 4,19% sobre el total, mientras que en la Ordenanza de Intendentes de 1749 fueron diecisiete, casi un 12% (nota de la autora).

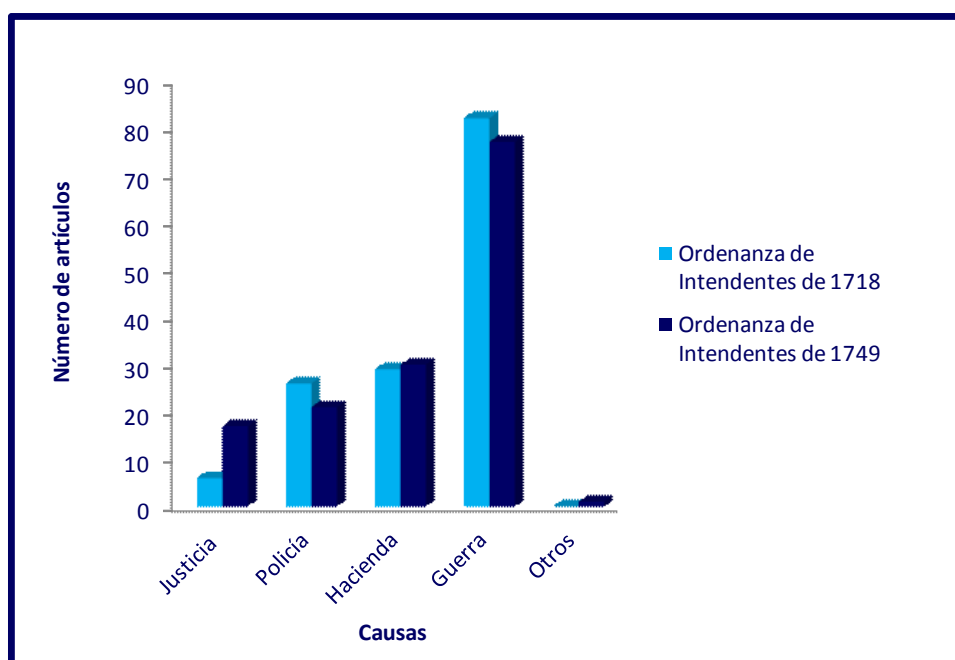


Figura 5.1.

Distribución del articulado en la Ordenanza de Intendentes de 1718 y en la de 1749²²

Observando la figura anterior se puede afirmar que las intendencias tuvieron un carácter predominantemente hacendístico, en cuanto que además de los asuntos regulados en la causa de hacienda, 29 artículos en la Ordenanza de Intendentes de 1718 y 30 en la de 1749, los intendentes tuvieron encomendados los asuntos económicos derivados de la actividad militar, 82 en la Ordenanza de Intendentes de 1718 y 77 en la de 1749, suponiendo casi un 78% del total del articulado en el primer caso y un 73% en el primer segundo. Además, gran parte de sus atribuciones de policía tuvieron una estrecha relación con la Real Hacienda, como por ejemplo el fomento de la industria y agricultura.

Hay que señalar que con esta Ordenanza no se dio por concluida la regulación de los intendentes, hubo otras posteriores que ampliaron y perfeccionaron sus funciones. Por

²² Elaboración propia.

ejemplo, en 1760 se publicó la Instrucción de Propios y Arbitrios²³ para la supervisión de las haciendas municipales por parte de los intendentes; otra Instrucción para mejorar el gobierno y recaudación de las rentas²⁴ y una RC que matizó algunos puntos de la Instrucción anterior y abordó el problema del contrabando²⁵. Prueba de que la nueva institución se fue perfeccionando y arraigando en el sistema de gobierno. En la siguiente figura se muestran las distintas fases del proceso de implantación de las intendencias hasta 1749 que se dio por establecidas:

²³ Su nombre completo es: *Instrucción que manda su Majestad observar para la administración, cuenta y razón de los Propios y Arbitrios del Reino*. A partir de ahora Instrucción Propios y Arbitrios. Está firmada en San Ildefonso, el 30 de julio de 1760 por el Marqués de Esquilache (AGI, Indiferente General, Leg. 1714).

²⁴ *Instrucción de 10 de noviembre de 1760 mandando observar por el Superintendente General de la Real Hacienda para el mejor gobierno y recaudación de todas las rentas*. Firmada en Madrid, el 10 de noviembre de 1760 por el Marqués de Esquilache (Gallardo, 1806:1-11, tomo V).

²⁵ *RC de 17 de diciembre de 1760 declarando varios puntos de la Instrucción que antecede de 10 de noviembre del mismo año* (Gallardo, 1806:13-19, tomo V).

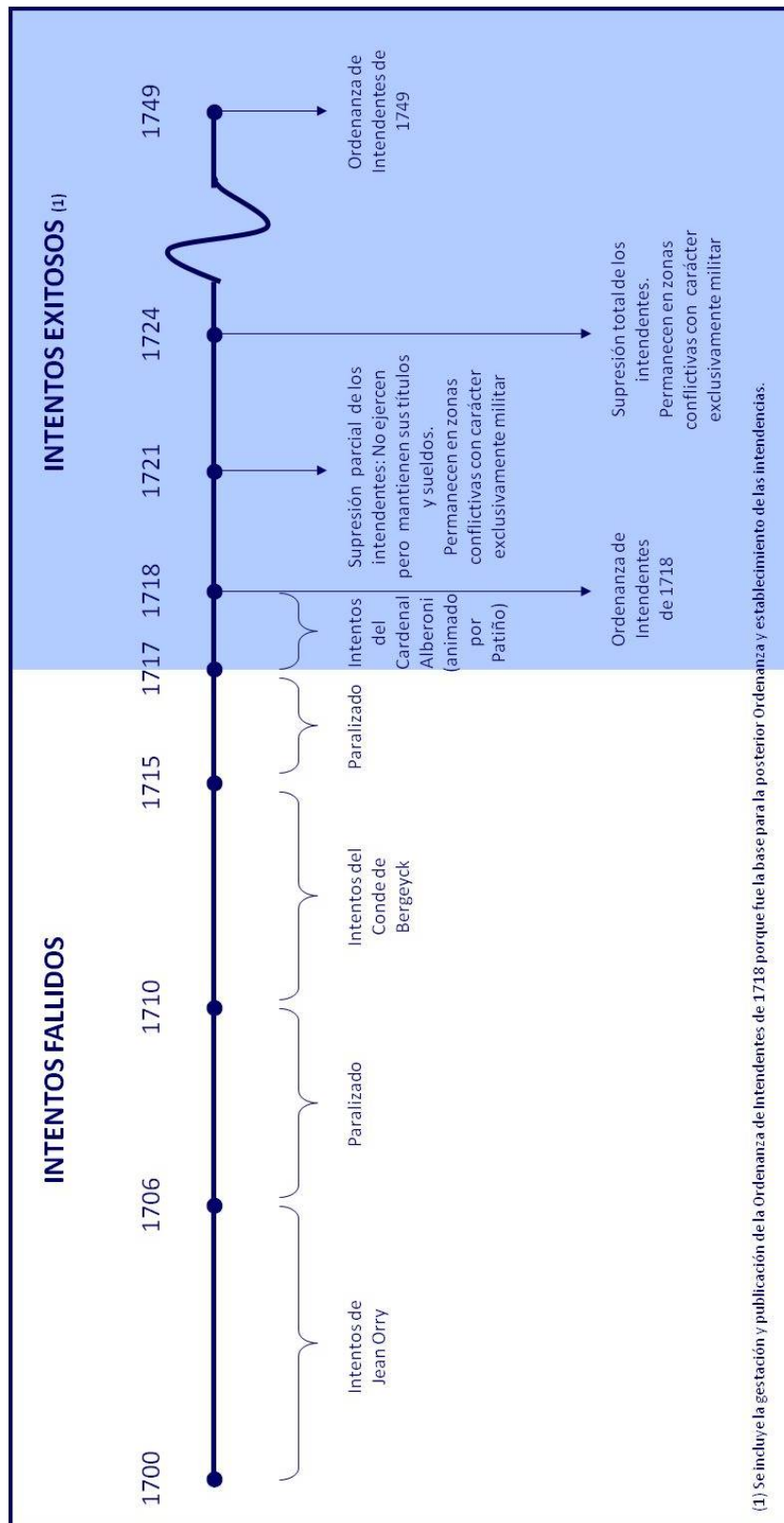


Figura 5.2.

Evolución del proceso de implantación de las intendencias metropolitanas²⁶

²⁶ Elaboración propia.

5.4. Las primeras intendencias en Indias: segunda mitad del siglo XVIII

Del mismo modo a como se había hecho en la península, las intendencias se introdujeron en las colonias de ultramar paulatinamente y tras un período de reflexión, estudio, e intentos fallidos. Así se dieron algunas iniciativas de forma esporádica anterior a su establecimiento y se elaboró un Plan de Intendencias. A continuación se van a analizar estas experiencias.

5.4.1. Primeros pasos: intentos fallidos

La primera iniciativa indiana se produjo durante el reinado de Felipe V (1700-1724, 1724-1746), mientras que en la península ya se había superado el período de gestación y comenzaba la fase de proliferación y perfeccionamiento. El ministro Campillo había sugerido con anterioridad la necesidad de establecer intendencias en los territorios de ultramar, incluso había propuesto aquellos lugares en los que debían erigirse, así como la formación y cualidades que debían poseer sus intendentess (1743:70-74, parte I, cap. VI).

En 1746²⁷, el Marqués de Ensenada, sucesor de Campillo en el Ministerio de Hacienda, solicitó a los virreyes de Nueva España y Perú²⁸ que informasen sobre la posibilidad de introducir intendencias en los territorios de su jurisdicción del mismo modo a como se había hecho en la península. Ambos se opusieron a esta iniciativa, por lo que no se puso en marcha. Por ejemplo, el virrey de Nueva España, argumentó que las intendencias no serían beneficiosas en sus territorios aunque lo hubieran sido en los peninsulares, ya que las características de estos lugares eran diferentes (AGI, México, Leg. 1506, Carta del Conde de Revillagigedo al Marqués de Ensenada, 6 de abril de 1748).

Diez años más tarde se hizo otro intento en La Habana creándose una Intendencia de Marina. Aunque sus atribuciones estuvieron limitadas a asuntos de marina y su vida fue

²⁷ RO de 20 de julio de 1746 (nota de la autora).

²⁸ En Nueva España Juan Francisco de Güemes y Horcaditas, Conde de Revillagigedo y en Perú José Antonio Manso de Velasco, Conde de Superunda (nota de la autora).

corta, ya que en 1762 la Isla fue conquistada por los ingleses y el proyecto se paralizó (Navarro, 1995).

Al año siguiente, cuando los españoles recuperaron la Isla de Cuba, su gobernador y capitán general, el Conde de Ricla, y su visitador general, el general Alejandro O'Reilly, expusieron al gobierno la necesidad de llevar a cabo reformas dirigidas a acabar con la ineficiente gestión económica. Entre sus propuestas destacó la petición de Ricla a Esquilache, ministro de Hacienda, de un intendente que se hiciese cargo de los asuntos hacendísticos, ya que los encargados de gestionarlos eran militares que carecían de conocimientos económicos y los oficiales reales acumulaban demasiado trabajo para desempeñar estas funciones adecuadamente (AGI, Santo Domingo, Leg. 1213, Carta del Conde de Ricla a Esquilache, 10 de abril de 1764).

El gobierno respondió con la Instrucción de 31 de octubre de 1764 para el intendente que debía establecerse en Cuba. Sin embargo, este nuevo intento también fracasó. A ello contribuyeron los conflictos de competencias originados entre las autoridades y el nuevo funcionario, así como por la oposición radical que manifestó Antonio María Bucareli²⁹, nuevo capitán de la Isla (Navarro, 1959; Rees, 1983). Éste expresó su desacuerdo al Secretario de Indias, en ese momento Julián de Arriaga, e incluso sugirió revocar la Intendencia de La Habana (AGI, Santo Domingo, Leg. 2542, Carta de Bucareli a Arriaga, 17 de agosto de 1769).

En el mismo período de tiempo se hicieron similares intentos en Luisiana. No obstante, diversos problemas derivados de la posesión del territorio hicieron imposible el establecimiento de una intendencia sólida. La figura del intendente apareció a finales de 1765, cuando Antonio de Ulloa conquistó aquellos territorios y llevó consigo a este funcionario. Sin embargo, los conflictos de la zona culminaron en una sublevación que le obligó a salir de Nueva Orleans en 1768, por lo que el contexto no fue el más idóneo para que las intendencias arraigaran. Se hubo de esperar al año siguiente, que el general

²⁹ Antonio María Bucareli de Ursúa (1717-1779). Fue gobernador y capitán general de Cuba entre 1766 y 1771, fecha en la que ocupó el cargo de virrey de Nueva España que mantuvo hasta su muerte (Orozco, 2005).

O'Reilly acabara con la inestabilidad política y militar y entregara su gobierno e intendencia a Luis Unzaga³⁰ (Navarro, 1959).

Así que, tanto la intendencia de Cuba como la de Luisiana supusieron un paso adelante en el proceso de creación de intendencias en Indias, aunque no tuvieron nada que ver con las existentes en la península ni con las se establecerían posteriormente en aquellos territorios. Las atribuciones de sus intendentes estuvieron dirigidas a gestionar y administrar las rentas reales y los asuntos económicos derivados de la actividad militar, no abarcando las cuatro causas.

5.4.2. El Plan de Intendencias de José de Gálvez: gestación, aprobación y paralización

Las primeras intendencias han sido consideradas por algunos autores, entre ellos Navarro, meros organismos burocráticos dedicados a la administración y dirección de las rentas reales (1959). No obstante, y pese a su escaso éxito, ocuparon un papel significativo en el proceso de implantación de las intendencias en Indias, en cuanto que los intentos posteriores tuvieron en cuenta los errores cometidos para no fraguar el nuevo intento.

En el Plan de Intendencias elaborado por Gálvez se proyectaba la instauración de un sistema de intendencias en vez de puestos aislados de intendentes creados en determinados lugares para resolver problemas concretos. Al mismo tiempo, la figura del intendente se planteaba como la de un funcionario con atribuciones en las cuatro causas, diferenciándolo de sus antecesores que habían tenido un perfil principalmente militar.

A continuación se va a analizar el Plan de Intendencias. En primer lugar se va a estudiar su origen, por qué y cómo surgió; en segundo lugar su contenido; y por último se

³⁰ Estos dos cargos permanecieron unidos durante diez años, desde 1770 (Navarro, 1959).

identificarán y analizarán las distintas fases que atravesó hasta estar listo para su puesta en marcha.

Origen del Plan de Intendencias de 1768

Después de que los ingleses conquistaran La Habana en 1762 y fuera recuperada por los españoles al año siguiente, el gobierno español reflexionó sobre la necesidad de organizar militarmente aquellos territorios para evitar otra posible invasión. Con este objetivo se envió al general Juan Villalba, a quien se le encomendó la organización de un nuevo ejército. Este proyecto exigía de una fuerte economía para afrontar los gastos que generaría, así que también se envió un visitador general para el estudio de la Hacienda del Virreinato de Nueva España.

Al frente de la visita estuvo José de Gálvez. Entre sus cometidos estuvo inspeccionar las rentas, indagar sobre posibles vías que mejorasen su rendimiento y administración, y analizar nuevas fuentes de riquezas. También se le encomendó estudiar la conveniencia de establecer intendencias en el Virreinato del mismo modo a como se había hecho en la Metrópoli. Así fue recogido expresamente en la Instrucción que se le dio para el desarrollo de su visita, tal y como se muestra en el siguiente párrafo:

“[...] examinéis con el pulso y madurez que corresponde si sería útil y conveniente a mi servicio y a mis vasallos el que en Nueva España se establezcan una o más intendencias en la misma forma que están creadas en España con alguna limitación o ampliación” (AGI, México, Leg. 1508, Instrucción para la visita de Gálvez, 14 de marzo de 1765).

Tanto el general como el visitador chocaron con el virrey³¹ quien veía limitada sus funciones militares y hacendísticas en favor de estas dos figuras, ya que fue objeto de inspección. Gálvez zanjó esta situación solicitando a Madrid un relevo del virrey,

³¹ Joaquín de Monserrat, Marqués de Cruillas, virrey de Nueva España en el período 1760-1766 (nota de la autora).

propuesta que le fue aceptada otorgando el cargo al Marqués de Croix³² en 1766. A partir de este momento los obstáculos para trabajar en su cometido desaparecieron. Fruto de sus estudios y análisis fue la redacción del Plan de Intendencias para los territorios novohispanos en 1768 (Navarro, 1995).

Contenido del Plan de Intendencias de 1768

El contenido del Plan de Intendencias puede ser dividido en cuatro apartados, aunque no estén expresamente identificados. El primero se dedica a elogiar a distintas autoridades, especialmente la figura de Felipe V y la monarquía borbónica. Se hace mención al acierto de las medidas de Felipe V para recuperar la hegemonía que el imperio estaba perdiendo y se exalta la supremacía del imperio, tanto por su extensión como por el dominio que ejercía sobre las colonias de ultramar³³.

Objeto de estos elogios también fue el virrey de Nueva España, al que se le eximió de cualquier responsabilidad de la situación de declive que atravesaba el virreinato. Entre estos argumentos, Gálvez destacaba la acumulación de funciones que se daba en el cargo de virrey, unido a la escasa ayuda que le proporcionaban otras autoridades. Así señalaba por ejemplo, que los alcaldes mayores *"por lo común duplican las atenciones y trabajos en vez de ayudarle a sostener la pesada carga"* y que las audiencias *"no alivian las peculiares y grandes obligaciones del virrey"* (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Plan de Intendencias, 15 de enero de 1768).

En un segundo apartado se describe pormenorizadamente un escenario de decadencia y corrupción de las autoridades³⁴. Como solución se proponía en un tercer bloque establecer once intendencias. Una Intendencia General de Ejército y Provincia en México y diez Intendencias de Provincias, cuatro de ellas de segunda clase: Guadalajara,

³² Carlos Francisco de Croix, virrey de Nueva España durante el período 1766-1771 (nota de la autora).

³³ A lo largo del *Plan de Intendencias* aparecen frases que ponen de manifiesto esta idea. Por ejemplo: *"[...] la gran monarquía española"*, *"[...] grandes colonias"*, o *"[...] los vastos imperios sujetos al cetro español"* (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Plan de Intendencias, 15 de enero de 1768).

³⁴ Las deficiencias expuestas por José de Gálvez fueron similares a las que Jorge Juan y Antonio de Ulloa pusieron de manifiesto en 1747 sobre el virreinato peruano en su obra *Noticias Secretas de América* (nota de la autora).

Durango, Sonora y California, y seis de tercera clase: Puebla, Oaxaca, Mérida o Campeche, Valladolid de Michoacán, Guanajuato y San Luis de Potosí (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Plan de Intendencias, 15 de enero de 1768).

Los argumentos esgrimidos en el Plan de Intendencias para defender su establecimiento se basaron en dos ideas fundamentalmente: los buenos resultados que en la península se había logrado y la homogeneización del sistema de gobierno en los territorios del imperio. En este sentido Gálvez insistió en los beneficios que las intendencias habían aportado a la península cuando contaba con problemas similares a los que los territorios indianos sufrían en esos momentos. Así lo expone en su siguiente afirmación:

"[...] uno de los medios cuya eficacia y utilidad han acreditado el tiempo y la experiencia fue el de crear intendencias en la península de España [...] acreditado con evidencia que los intendentos han contribuido al restablecimiento de la España [...] procuraron a la monarquía capital los grandes bienes y utilidades que sus pueblos presentan hoy a la vista de todos [...] ejecuta por instantes con la necesidad de aplicar a estos imperios [territorios indianos] los saludables remedios que han curado los males de su cabeza [la Metrópoli]" (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Plan de Intendencias, 15 de enero de 1768).

De igual modo se anexaron tres cartas que avalaban la puesta en marcha del sistema de intendencias, la primera del virrey de Nueva España; la segunda del obispo de La Puebla de los Ángeles, Fabián y Fuero; y la tercera del arzobispo de México, Lorenzana³⁵. Por ejemplo en la segunda, el obispo de La Puebla de los Ángeles afirmaba que *"[...] nuestra antigua España hace ya algunos años que adoptó la razón [de establecer intendencias] y ha ido aprobando constantemente la experiencia, como que se trata que será su extensión a nuestra América"* (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Carta del obispo de La Puebla de los Ángeles, 20 de enero de 1768).

³⁵ La primera está fecha el 16 de enero de 1768, la segunda el 20 de enero y la tercera el 21 (nota de la autora).

Respecto a la idea de Gálvez de unificar el gobierno en los territorios del imperio, también fue apoyada en estas cartas. En ellas se hacía hincapié en que del mismo modo que las intendencias habían sido instauradas en la Metrópoli debían hacerlo en Indias, ya que formaban parte de un mismo reino. A continuación se muestran algunas afirmaciones extraídas de las cartas que avalaban el Plan:

"[...] [se propone] a S.M. el Plan de Intendencias, con la justa idea de proporcionar el restablecimiento de esta gran monarquía y uniformar su sistema público económico con el de la matriz" (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Carta del virrey de Nueva España, 16 de enero de 1768).

"[...] estas provincias, aunque distantes de España en lo material, están unidas con ella en lo político y deben tener la posible uniformidad en sus gobiernos y direcciones puesto que son un solo reino [...] La uniformidad de esta Nueva España en el establecimiento de intendencias con la monarquía que la conquistó, no sólo es posible en mi entender, sino es muy conveniente a todos" (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Carta del obispo de La Puebla de los Ángeles, 20 de enero de 1768).

Una vez expuestos los motivos y ventajas de establecer intendencias en Indias, Gálvez dedicó la cuarta parte del Plan de Intendencias a defender su viabilidad económica. En este sentido, afirmó que no supondría perjuicio económico para el Real Erario ya que las oficinas que se proponían no representaban gastos adicionales, ya que la mayoría existían y en aquellos lugares donde se necesitase crearlas habría que hacerlo en todo caso³⁶.

Por otro lado, los sueldos de los intendentes no supondrían un incremento de costes, ya que tendrían unidos el cargo de corregidor o gobernador y percibirían los sueldos correspondientes a esos empleos. Además, la parte de los sueldos no equiparables al de

³⁶ En las únicas intendencias que no estaban creadas las oficinas eran Sonora y California, pero igualmente era necesario crearlas porque fueron territorios nuevos, uno debido a la expulsión de los jesuitas y otro a una expedición militar (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Plan de Intendencias, 15 de enero de 1768).

los empleos que absorbían se verían compensados por los incrementos de rentas que conseguirían la nueva gestión y administración. En este sentido el Plan de Intendencias señalaba algunos ejemplos de cómo las rentas se verían mejoradas:

"[...] el solo ramo de tributos, arreglado y dirigido por los intendentes en sus respectivas provincias, crecerá más de medio millón de pesos, sin agravio alguno a los contribuyentes [...] [con el] celo y emulación de los nuevos magistrados, tendrán un considerable aumento las demás rentas de la Corona, que padecen decadencia y atraso por falta de cuidado [...] en el mero encabezamiento de alcabalas menores se ha ganado ya [desde que ha intervenido el visitador y el virrey] lo que importa la dotación propuesta para las intendencias" (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Plan de Intendencias, 15 de enero de 1768).

Fases del proceso para la puesta en marcha del Plan de Intendencias de 1768 desde su elaboración

Aunque el Plan de Intendencias fue aprobado relativamente pronto por el monarca, al año siguiente de su elaboración, no fue así su puesta en marcha por las trabas que pusieron diferentes autoridades. Acabada su redacción Gálvez remitió el Plan de Intendencias³⁷ al Secretario de Indias, Julián de Arriaga, quien lo envió a diversas autoridades para su estudio y emisión de un dictamen³⁸. La respuesta positiva fue casi unánime³⁹, con excepción de la del presidente del Consejo de Indias quien criticó lo costoso de su implantación y puso en duda su eficacia argumentando que Indias y la península tenían características distintas por lo que requerían gobiernos distintos.

³⁷ Se remitió junto con otro proyecto que proponía la creación de una Comandancia General de las Provincias Internas (véase 4.2.).

³⁸ Las autoridades a las que se remitió el Plan de Intendencias fueron: el presidente del Consejo de Indias, Marqués de San Juan de Piedras Albas; presidente del Consejo de Castilla, Conde de Aranda; Secretario de Estado, Grimaldi; de Hacienda, Múzquiz; de Guerra, Juan Gregorio Muniain; y otras autoridades como el Duque de Alba; Jaime Masonés; Ricardo Wall y el confesor del Rey (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Oficio, 20 de mayo de 1768).

³⁹ Los distintos pareceres de las autoridades consultadas se encuentran en AGI, Indiferente General, Leg. 1713 (nota de la autora).

En agosto de 1769 se comunicó al visitador y al virrey la aprobación del Plan de Intendencias por parte del Rey, aunque previamente debían reunirse en Junta con otras autoridades para precisar sus límites territoriales y las personas más adecuadas para ocupar los cargos de intendentes. El fruto del encuentro fue el *Informe que hacen el virrey y el visitador de Nueva España en cumplimiento de la Real Ordenanza de S.M. con fecha de 10 de agosto de 1769, sobre el término que convendría prefinir a cada Intendencia y otros puntos conducentes al establecimiento de estos empleos*⁴⁰ (AGI, Indiferente General, Leg. 1714).

Aunque parecía estar en marcha la implantación del sistema de intendencias en Indias, la toma de posesión de Bucareli⁴¹ como nuevo virrey de Nueva España paralizó su establecimiento. Tardó casi dos años en manifestar su postura sobre las intendencias al Secretario de Indias, desde el 15 de abril de 1772 que recibió por parte de éste la documentación sobre su establecimiento hasta el 27 de marzo de 1774 que dio su respuesta negativa⁴² (AGI, Indiferente General, Leg. 1714, Informe de Bucareli a Arriaga, 27 de marzo de 1774). Según Rees, adoptó "*la antigua táctica dilatoria propia del burócrata que se opone a una reforma de lo establecido*" (1983:85). Hay que destacar que en esos momentos Gálvez ya no se encontraba en Nueva España porque había regresado en 1772 a la península para formar parte del Consejo de Indias.

Bucareli justificó su decisión en dos puntos principalmente. Primero, en que las rentas gozaban de buena salud por lo que no era necesario reformas que mejorasen su administración, y segundo, que el sistema sería perjudicial tanto para el virreinato como para el Real Erario. Argumentó que las amplias facultades que acumularían los intendentes y sus extensas jurisdicciones harían imposible una adecuada gestión de sus territorios, que la puesta en marcha generaría costes altos y que los territorios indianos

⁴⁰ Este informe se remitió a la península el 26 de octubre de 1770. En el informe se proponían varios candidatos y se incluían algunas modificaciones respecto a lo recogido inicialmente en el Plan de Intendencias, como por ejemplo la creación de la Intendencia de Veracruz y alteraciones en los sueldos de los intendentes (AGI, Indiferente General, Leg. 1714).

⁴¹ Fue virrey de Nueva España desde el 23 de septiembre de 1771 hasta el 9 de abril de 1779 (nota de la autora).

⁴² Anteriormente había sido capitán general de Cuba donde también había manifestado su disconformidad con las intendencias (véase 5.4.1.).

y peninsulares eran diferentes, por lo que requerían legislaciones diferentes (AGI, Indiferente General, Leg. 1714, Informe de Bucareli a Arriaga, 27 de marzo de 1774).

Al mismo tiempo Gálvez, que no dudaba de la puesta en marcha del sistema, elaboró un proyecto de Instrucción para los intendentes de Nueva España. Así el Secretario de Indias se encontró con el informe de Bucareli oponiéndose al sistema y la nueva Instrucción de Gálvez que suponía un paso más hacia su puesta en marcha⁴³. Ante tal confusión derivó la documentación a la Secretaría de Hacienda para que la estudiase y emitiera su punto de vista, sin embargo, desde allí se eludió responsabilidades aconsejando su estudio al Consejo de Indias. Arriaga desechó la recomendación y remitió la documentación a la Secretaría de Estado, desde donde se emitió una respuesta en 1776 cuando Gálvez ya ostentaba la Secretaría de Indias⁴⁴ (AGI, Indiferente General, Leg. 1714).

Una vez que el promotor del sistema ocupaba la Secretaria de Indias y contaba con el apoyo del Rey, ya no existían obstáculos para la puesta en marcha del sistema aprobado anteriormente⁴⁵. En la siguiente figura se resumen las distintas fases del Plan de Intendencias:

⁴³ El proyecto de Instrucción fue remitido por Gálvez al Secretario de Indias el 8 de noviembre de 1774 (AGI, Indiferente General, Leg. 1714, Proyecto de Instrucción para los intendentes de Nueva España, 8 de noviembre de 1774).

⁴⁴ Gálvez fue el sucesor de Julián de Arriaga en la Secretaría de Indias. La ocupó desde enero de 1776 hasta su muerte en 1787 (nota de la autora).

⁴⁵ De hecho, Gálvez convencido de la conveniencia de establecer intendencias y según su criterio, ya había comenzado a crearlas. El 10 de junio de 1769 había creado la de California y el 29 de julio la de Sonora y Sinaloa, aunque sin éxito. La primera no llegó a existir en la práctica, ya que el intendente designado, Sargento Mayor Matías de Armona, se negó a tomar posesión hasta no poseer una instrucción. En el segundo caso, el título de intendente se dio a Eusebio Ventura Beleña, que al no ser del agrado de Gálvez, no llegó a ocupar el puesto. Dos años más tarde ejerció el cargo Pedro Corbalán, como interino hasta 1776 y en propiedad hasta 1778 (Navarro, 1959).

FASES	FECHA	SUCESOS
INICIO	14/03/1765	Instrucción reservada del Secretario de Indias a José Gálvez para el desempeño de su visita general al Virreinato de Nueva España.
	15/01/1768	Informe y Plan de Intendencias .
	20/05/1768	El Plan de Intendencias es remitido a varias autoridades para su estudio.
	26/07/1769	Aprobación del Plan de Intendencias por parte del Rey.
	10/08/1769	Real Ordenanza remitida al virrey de Nueva España para el establecimiento de intendencias en sus territorios, aunque previamente debía discutirse en Junta algunos puntos.
	26/10/1770	Respuesta a la Real Ordenanza de 10 de agosto de 1769: Informe del virrey y visitador aportando información sobre los puntos que se les había encomendado discutir.
PARALIZACIÓN	23/09/1771	Nuevo virrey de Nueva España: Antonio María Bucareli.
	15/04/1772	El Secretario de Indias remite a Bucareli documentos relacionados con el establecimiento de las intendencias en el Virreinato de Nueva España.
	27/03/1774	Informe negativo de Bucareli sobre la instauración de intendencias en los territorios de su jurisdicción.
	08/11/1774	Proyecto de Instrucción para los intendentes de Nueva España elaborado por Gálvez.
	05/05/1775	Confusión en la península: por un lado el informe negativo a la instauración de las intendencias de Bucareli y por otro el Proyecto de Instrucción de Gálvez. El Secretario de Indias remite ambos documentos a distintas autoridades antes de tomar una decisión.
LISTO PARA SU COMIENZO	01/1776	José de Gálvez ocupa la Secretaria de Indias y cuenta con el favoritismo del Rey. Por tanto no existen obstáculos para la puesta en marcha de las intendencias en Indias.

Figura 5.3.

Fases del Plan de Intendencias⁴⁶

Una vez superadas las trabas para el establecimiento de las intendencias en Indias parecía no existir ningún impedimento que retrasase su puesta en marcha. Sin embargo no fue así, sino que se paralizó. En esos momentos el gobierno contaba con problemas que requerían de respuestas urgentes y rápidas, como fue la defensa de los territorios rioplatenses por la invasión portuguesa (Lynch, 1967).

5.5. Las intendencias en el Virreinato del Río de la Plata: 1776-1778

La incursión portuguesa en las provincias rioplatenses pertenecientes al Virreinato de Perú fue objeto de preocupación de la Corona española debido a la debilidad de sus fronteras. Como solución se erigió un nuevo virreinato: el Virreinato del Río de la Plata que agrupaba estos territorios. Su aparición coincidió con las intendencias, por lo que conocer las causas que motivaron su creación, así como el proceso seguido hasta que el Virreinato fue un hecho, es fundamental para comprender por qué, cuándo y cómo se establecieron las intendencias en sus provincias. A continuación se va a analizar la

⁴⁶ Elaboración propia.

constitución del Virreinato del Río de la Plata (apartado 5.5.1.) y seguidamente la instauración de las intendencias en los territorios de su jurisdicción (apartado 5.5.2.).

5.5.1. Creación del Virreinato del Río de la Plata

Aunque no existe una clasificación sobre las principales causas que motivaron la creación de una nueva entidad político-administrativa en los territorios rioplatenses pueden distinguirse tres tipos: motivaciones geográficas, económicas, y de seguridad o defensa.

Entre las motivaciones geográficas estuvieron las dimensiones del virreinato peruano al que pertenecían, así como su lejanía con la capital del mismo, Lima, impidiendo que se diera un gobierno rápido y eficaz en estas provincias⁴⁷. Para solucionar estos problemas se habían creado unidades político-administrativas menores como la gobernación del Río de la Plata con capital en Buenos Aires y la gobernación del Paraguay con capital en Asunción. Sin embargo no mejoró la situación, incluso empeoró, ya que estos territorios comenzaron a sufrir un aislamiento burocrático. Por tanto fue necesario buscar otras alternativas (De Gandia, 1977).

En segundo lugar, y desde un punto de vista económico, el puerto de Buenos Aires se había convertido en puerta de contrabandistas ingleses, portugueses y holandeses, viéndose perjudicada la Real Hacienda. En último lugar, y la causa principal que llevó a Carlos III crear un nuevo virreinato fue la defensiva. Los ingleses amenazaban con ocupar las costas patagónicas y los portugueses ya habían conquistado la Colonia de Sacramento⁴⁸ que utilizaban como almacén del contrabando⁴⁹ y seguían su infiltración para dominar el estuario de la plata (Lynch, 1967; De Gandia, 1977).

⁴⁷ EL Virreinato de Perú abarcó una superficie aproximada de 6.500.000 kms², y englobó los territorios de la actual Argentina, Perú, Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay (nota de la autora).

⁴⁸ El portugués Manuel Lobo fundó la Colonia de Sacramento en enero de 1680 (De Gandia, 1977).

⁴⁹ No solo contrabando portugués sino también inglés, ya que los ingleses tenían alianzas con los portugueses (nota de la autora).

Esta situación puso en peligro el poder económico y político de la Metrópoli sobre el sur de sus colonias, lo que exigió medidas urgentes. La creación del Virreinato del Río de la Plata fue una de ellas. Según Lynch, en la decisión de crear este Virreinato las motivaciones estratégicas tuvieron mayor peso que el resto, debido a que el dominio de Buenos Aires y sus alrededores suponía contar con la mejor base del Océano Atlántico Sur, custodiar la ruta del estrecho de Magallanes y del Pacífico, y controlar la entrada a los territorios del sur (1967).

Antes del Virreinato del Río de la Plata hubo un virreinato provisional como consecuencia de la expedición militar de 1776 para defender aquellos territorios de la conquista portuguesa⁵⁰. Al mando estuvo Pedro Cevallos⁵¹, a quien se le otorgó el cargo de virrey, fundándose de este modo un nuevo virreinato. Sin embargo tuvo un carácter provisional, limitado a la duración de la expedición. Así se estableció en la comunicación reservada que se envió a Cevallos, de la que se extrae el siguiente fragmento:

"[...] concluido que haya la expedición y conseguidos los importantes objetivos a que se dirige, dejando V.E. entonces el gobierno y mando militar y político de las provincias del Río de la Plata en los términos que han estado hasta ahora" (AGI, Buenos Aires, Leg. 354, Comunicación reservada de Gálvez a Cevallos, 27 de julio de 1776).

⁵⁰ España y Portugal llevaban años en continua disputa por los límites de sus territorios americanos. El 13 de enero de 1750, por el Tratado de Madrid de Permuta, Portugal cedió a España la Colonia de Sacramento a cambio de siete pueblos de misiones, aboliendo la línea divisoria del Tratado de Tordesillas. No conforme ninguna de las partes siguieron en conflicto hasta que el 12 de febrero de 1761 se firmó otro tratado que anulaba el anterior. En junio de 1762 España declaró la guerra a Portugal, y el 29 de octubre del mismo año Sacramento y Río Grande fueron ocupados por los españoles. Sin embargo, el 10 de febrero de 1763 se devolvió a los portugueses la Colonia de Sacramento por el Tratado de París. Las disputas continuaron en la década de los setenta, prueba de ello fue que entre 1773 y 1776 el gobernador de Buenos Aires atacó a los portugueses, quienes reaccionaron reconquistando Río Grande. Ante este contexto bélico y el riesgo de que los portugueses avanzaran su conquista por territorio español se envió una expedición militar que afianzara el dominio español en la zona (De Gandia, 1977).

⁵¹ Pedro Cevallos fue Caballero de la Real Orden de San Genaro, Comendador de la Sagra y Canet en la Orden de Santiago, Teniente General de los Ejércitos, Consejero de continua asistencia en el Supremo de Guerra, Gobernador y Comandante General de Madrid y su distrito (AGI, Buenos Aires, Leg. 354, Instrucción de gobierno a Cevallos, 15 de agosto de 1776), y gobernador de Buenos Aires entre 1755 y 1765, realizando una labor política y administrativa ejemplar (Barba, 1977).

Junto al cargo de virrey, Cevallos también llevó el de gobernador, capitán general, presidente de la Audiencia y superintendente de la Real Hacienda, confluyendo en él poderes políticos, militares y hacendísticos, con el fin de garantizar el éxito de su misión. En la RC de su nombramiento⁵² quedaron especificados los cargos y poderes que reunieron su persona:

"[...] he venido en crearos mi virrey, gobernador y capitán general [...] aquella Audiencia [de Buenos Aires] la cual podréis presidir [...] con absoluta independencia de mi virrey de los reinos del Perú, durante permanezcáis en aquellos parajes, así en todo lo respectivo al gobierno militar, como al político y superintendencia general de Real Hacienda en todos los ramos y productos de ella" (AGI, Buenos Aires, Leg. 7, Nombramiento de virrey, 1 de agosto de 1776).

De este modo el resto de autoridades le quedaron subordinadas. En el siguiente párrafo se recoge un fragmento de la carta que se hizo llegar al gobernador de Buenos Aires, Juan José de Vertiz⁵³, donde se pone de manifiesto su dependencia al nuevo virrey:

"[...] quedéis aunque con el mismo empleo que ejercéis de gobernador de esa capital y provincias y el sueldo que os está señalado por él, a las órdenes del nuevo virrey" (AGI, Buenos Aires, Leg. 354, Carta del Rey a Vertiz, 8 de agosto de 1776).

En febrero de 1777 conquistó Santa Catalina y cuatro meses más tarde la Colonia de Sacramento se entregó sin resistencia al haberse comenzado las negociaciones de paz entre los dos reinos. En octubre de 1777 se firmó el Tratado Preliminar de Límites en San

⁵² La RC puede encontrarse en AGI, Buenos Aires, Leg. 7; AGI, Buenos Aires, Leg. 10; AGI, Buenos Aires, Leg. 541; y AHC, Caja nº3, expediente 27, Cronología de los virreyes de Buenos Aires, Años: 1776-1823 (nota de la autora).

⁵³ Juan José Vertiz y Salcedo fue gobernador y capitán general de Buenos Aires entre 1770 y 1776 (nota de la autora).

Ildefonso⁵⁴ y el 24 de marzo de 1778⁵⁵ el Tratado de Amistad en El Pardo (Calvo, 1862:128-167 y 1862:168-191, tomo III). De esta forma se daba por finalizada la expedición militar y el virreinato temporal que se había erigido con ella.

Una vez establecida la paz, la monarquía española consideró conveniente mantener el Virreinato del Río de la Plata. Su objetivo fue doble, por un lado zanjar los inconvenientes de gobierno derivados de la distancia que separaban estos territorios de la capital del Virreinato de Perú, y por otro, reforzar sus fronteras ante futuras incursiones extranjeras. Así se recogió en la RC de 27 de octubre de 1777:

"Y comprendiendo ya lo muy importante que es a mi Real servicio y bien de mis vasallos en esa parte de mis dominios la permanencia de esta dignidad [el virrey], porque desde Lima a distancia de mil leguas no es posible atender al gobierno de las expresadas provincias tan remotas, ni cuidar aquel virrey de ellas de la defensa y conservación de ellas en tiempo de guerras; he venido en resolver la continuación del citado empleo de virrey, gobernador y capitán general [...] con absoluta independencia del virrey de Perú y del presidente de Chile" (AHC, Caja nº 3, expediente 41, Año 1777, Nombramiento de virrey, 27 de octubre de 1777).

El nuevo virrey fue Vertiz, a quien se le encomendó seguir la Instrucción de gobierno de Cevallos mientras se elaboraba la de su gobierno⁵⁶ (AGI, Buenos Aires, Leg. 44, Carta del Rey a Vertiz, 24 de marzo de 1778). Para evitar que surgieran conflictos entre autoridades la decisión les fue comunicada a cada una de ellas. Por ejemplo, al virrey de Perú se le comunicó en marzo de 1778 a la vez que se le ordenaba llevar a cabo el

⁵⁴ Su nombre completo es: *Tratado Preliminar de Límites en la América meridional, ajustado entre las Coronas de España y de Portugal: firmado el 1 de octubre de 1777*. Se firmó en San Ildefonso el 1 de octubre y se ratificó en San Lorenzo del Escorial el día 11 del mismo mes (Calvo, 1862:128-167, tomo III).

⁵⁵ Su nombre completo es: *Tratado de Amistad, Garantía y Comercio, ajustado entre las Coronas de España y Portugal, y firmado el 24 de marzo de 1778*. Se firmó en El Pardo el 11 de marzo y se ratificó en el mismo lugar el día 24 (Calvo, 1862:168-191, tomo III).

⁵⁶ El título completo de la Instrucción es: *Instrucción de gobierno mandada observar a D. Juan José Vertiz nombrado virrey, gobernador y capital general de las provincias del Río de la Plata y demás que se comprenden en aquel virreinato* (AGI, Buenos Aires, Leg. 44, Instrucción de gobierno de Vertiz, 1 de octubre de 1778).

desmembramiento de estos territorios de su virreinato, en caso de no haberlo hecho aún:

"[...] [si] no hubieseis procedido a la separación de las provincias que estaban a vuestro cargo en ese Virreinato de Perú y se mandaron agregar a aquel [al Virreinato del Río de la Plata cuando se creó de forma provisional] lo ejecutéis" (AGI, Buenos Aires, Leg. 354, Comunicación del Rey al virrey de Perú, 21 de marzo de 1778).

Así, en 1778 el Virreinato del Río de la Plata quedó instaurado de forma permanente como una nueva entidad político-administrativa independiente del Virreinato de Perú compuesta por los territorios que habían formado el virreinato provisional dos años antes.

5.5.2. Establecimiento del sistema de intendencias en el Virreinato del Río de la Plata

El establecimiento de las intendencias en los territorios rioplatenses coincidió en el tiempo con la creación de su virreinato. Así, la primera intendencia que se creó estuvo vinculada a la expedición militar de Cevallos, quien acumuló entre otros, el cargo de Superintendente de Real Hacienda. Como tal, debía encargarse de incrementar las rentas para hacer frente a los gastos derivados del conflicto bélico con los portugueses. A continuación se extrae un párrafo en el que se recogen sus funciones:

"[...] habéis de procurar por cuantos medios sean posibles y os dictaren vuestro celo y prudencia que los ramos de mi Erario Real se administren con vigilancia y pureza para que tengan el incremento justo que exigen las actuales circunstancias y cuantiosos gastos que ha de causar la guerra a que me han precisado la perfidia de los portugueses" (AGI, Buenos Aires, Leg. 354, Instrucción de gobierno de Cevallos, 15 de agosto de 1776).

Además, la expedición también llevó un intendente encargado de gestionar y administrar los asuntos económicos que se situaba subordinado al Superintendente de Real Hacienda. La duración de ambos cargos estuvo condicionada a la vigencia de la expedición, de ahí su carácter provisional (AGI, Buenos Aires, Leg. 354, Instrucción de gobierno de Cevallos, 15 de agosto de 1776). Sin embargo, al igual que sucedió con el virreinato, una vez acabada la expedición la Superintendencia de Real Hacienda se mantuvo. Según Lynch, la defensa de aquellos territorios, argumento en el que se sustentó la permanencia del virreinato, requería una economía saneada que exigía la permanencia de las intendencias (1967).

Por otro lado, la gestión y administración de los territorios indianos eran ineficientes, al igual que sus autoridades (véase capítulo 3), por lo que se pensó en las intendencias para mejorar la situación. A continuación se muestra una de las afirmaciones es de Gálvez en calidad de Secretario de Indias en este sentido:

"[...] habiendo manifestado la experiencia las ventajas, que ha conseguido la Real Hacienda en la mejor administración de las rentas, y la tropa en la seguridad de su subsistencia, con el establecimiento de las intendencias en los reinos de Castilla y lo mismo con la que se halla establecida en la Isla de Cuba, se ha servido el Rey crear una Intendencia de Ejército y Real Hacienda para el nuevo Virreinato de Buenos Aires con el importante objeto de poner en sus debidos valores las rentas de sus provincias y territorios y de fomentar sus poblaciones, agricultura, y comercio" (AGI, Buenos Aires, Leg. 7, Carta de Gálvez al Secretario del Consejo de Indias, 29 de marzo de 1778).

Así la Superintendencia de Real Hacienda quedó instaurada de forma permanente en 1778, quedando al mando Manuel Fernández⁵⁷, quien había sido intendente de la expedición. Así se les hizo saber a los virreyes de Perú y del Río de la Plata, como se muestra en los siguientes párrafos extraídos de sus comunicaciones:

"[...] Intendente de Ejército D. Manuel Fernández que he nombrado también para desempeñar las obligaciones de este nuevo Ministerio [de Real Hacienda] que he resuelto crear en aquel Virreinato de Buenos Aires" (AGI, Buenos Aires, Leg. 354, Comunicación del Rey al virrey de Perú, 21 de marzo de 1778).

"[...] he tenido a bien resolver igualmente la erección de una Intendencia de Ejército y Real Hacienda en él [Virreinato del Río de la Plata] [...] y os mando le pongáis en posesión de él y que las justicias, cabos militares, oficiales y demás personas de ese nuevo Virreinato le reconozcan" (AGI, Buenos Aires, Leg. 354, Comunicación del Rey a Vertiz, 21 de marzo de 1778).

Sin embargo, esta superintendencia tuvo unas características diferentes a la provisional. La más significativa fue que el cargo de Superintendente de Real Hacienda se separó de la figura del virrey⁵⁸. Esta modificación supuso una reducción del poder que ostentaba el virrey en asuntos de Hacienda, ya que el nuevo Superintendente de Real Hacienda se convirtió en la máxima autoridad hacendística en aquellos territorios, situándose

⁵⁷ Aunque en octubre de 1777 el gobierno ya había puesto de manifiesto su intención de hacerlas permanentes. Así estuvo recogido en la RC de nombramiento de Vertiz como virrey, en la que se hacía saber que pasaría a tomar posesión de todos los cargos que había ostentado Cevallos, virrey del virreinato provisional, excepto el de superintendente de Real Hacienda que pasaría a manos del que había sido intendente durante la expedición (AHC, Caja nº 3, expediente 41, Año 1777, Nombramiento de virrey a Vertiz, 27 de octubre de 1777).

⁵⁸ Así se hizo saber en varios documentos. Por ejemplo, en la RC de nombramiento de virrey a Vertiz (AHC, Caja nº 3, expediente 41, Año 1777, Nombramiento de virrey, 27 de octubre de 1777); en una carta dirigida a Vertiz que le instaba a utilizar la Instrucción de gobierno de Cevallos, con algunas modificaciones (AGI, Buenos Aires, Leg. 44, Carta del Rey a Vertiz, 24 de marzo de 1778); y en la Instrucción de gobierno que recibió posteriormente (AGI, Buenos Aires, Leg. 44, Instrucción de gobierno de Vertiz, 1 de octubre de 1778).

jerárquicamente únicamente el Secretario de Indias. Así se le comunicó al Consejo de Indias:

"[...] ha de servir el citado intendente, en calidad de subdelegado de este Ministerio de Indias donde reside la general [Superintendencia General de Real Hacienda] de todos los dominios de América" (AGI, Buenos Aires, Leg. 7, Carta de Gálvez al Secretario del Consejo de Indias, 29 de marzo de 1778).

El cometido del nuevo funcionario fue incrementar las rentas además de supervisar las actuaciones de los empleados de Hacienda. Igualmente debían encargarse de los asuntos económicos asociados al ámbito militar (AGI, Buenos Aires, Leg. 7, Carta de Gálvez al Secretario del Consejo de Indias, 29 de marzo de 1778).

Para agilizar la puesta en marcha de la nueva institución se enviaron órdenes a distintas autoridades. Por ejemplo al virrey de Perú y al gobernador de Chile se les ordenó remitir los documentos hacendísticos relativos a los territorios que formarían el nuevo virreinato a su virrey y a su Superintendente. Al Tribunal de Cuentas de Perú se le instó a pasar contadores de su plantilla a Buenos Aires, ya que como consecuencia de la reducción de su jurisdicción su trabajo se vería disminuido y el de Buenos Aires aumentado (AGI, Buenos Aires, Leg. 354, Comunicación del Rey al virrey de Perú, 21 de marzo de 1778). A partir de ese momento comenzó la expansión del sistema de intendencias por el resto de los territorios rioplatenses y seguidamente por el resto de colonias de ultramar.

En cuanto a la normativa que reguló las intendencias hay que destacar que llegó una vez comenzado su proceso de instauración. Así, se comunicó al intendente de Buenos Aires:

"[...] no siendo fácil por ahora formarle la instrucción que a los fines de este importante objeto ha dispuesto S.M. se le expida, se le ha mandado por una Real Cédula que se le ha remitido, proceda al desempeño de esta confianza en este intermedio en la inteligencia de que ha de tener privativo conocimiento en todas las contadurías y cajas reales de aquel nuevo

Virreinato" (AGI, Buenos Aires, Leg. 7, Carta de Gálvez al Secretario del Consejo de Indias, 29 de marzo de 1778).

Se hubo de esperar al 28 de enero de 1782 para contar con la Ordenanza que regulara las intendencias del Río de la Plata. Posteriormente se hizo extensiva al resto de las colonias de ultramar con el fin de homogeneizar el sistema aunque con modificaciones no significativas para adaptarlas a las circunstancias y características de cada lugar.

5.6. Expansión del sistema de intendencias por las colonias de ultramar: 1782-1786

Una vez que las intendencias se establecieron establecidas en el virreinato rioplatense, se instó para que su implantación se extendiese al resto de territorios indianos. El ritmo del proceso dependió de las características de cada territorio, de la actitud de los gobernantes a favorecer su establecimiento, y de la magnitud de los conflictos entre las autoridades existentes y los nuevos funcionarios. Con el objetivo de clarificar el proceso de difusión se va a abordar su evolución dividiendo los territorios en tres zonas geográficas, coincidiendo con la división virreinal: Virreinato de Perú, Virreinato de Nueva Granada y Virreinato de Nueva España.

Virreinato de Perú

En el Virreinato de Perú el primer intento de establecer intendencias se llevó a cabo en 1746, al mismo tiempo que se gestaba en la Metrópoli la Ordenanza de Intendentes de 1749. Sin embargo el intento no frugó como consecuencia de la oposición de su virrey (véase 5.4.1.). En 1776 se hizo otro intento, pero en esta ocasión previamente se había encargado un estudio a José Antonio Areche⁵⁹ en calidad de visitador general. Según palabras de Carlos III el objetivo de la visita era *"mejorar la organización de la Hacienda en el Perú, examinar el origen y aplicaciones de los ramos de ella, conocer el sistema que*

⁵⁹ En esos momentos era intendente de ejército y consejero de Indias. Con anterioridad había ostentado el cargo de oidor de la Audiencia de Manila y de fiscal en el Virreinato de Nueva España, entre otros (nota de la autora).

se observaba para la recaudación, y si convendría modificar los impuestos o crear otros" (Mendiburu, 1874:316, tomo I).

Como resultado de su estudio, Areche manifestó la conveniencia de establecer intendencias⁶⁰, concretamente cinco (AGI, Buenos Aires, Leg. 354, Informe de Areche a Gálvez, 22 de diciembre de 1780). Sin embargo en la Metrópoli se había tomado la decisión de establecerlas incluso antes de recibirse su informe. Prueba de ello fue que en enero de 1780⁶¹ se concedió el título de superintendente de Real Hacienda al visitador y en junio del mismo año el nuevo virrey tomaba posesión de su cargo restada las atribuciones hacendísticas. De esta forma se convertía en el primer virrey peruano que carecía de la máxima autoridad en Hacienda, al igual que había sucedido con Vertiz en el Virreinato del Río de la Plata (AGI, Lima, Leg. 780).

En julio de 1782, días después a la publicación de la Ordenanza de Buenos Aires, se le remitió al visitador para que la estudiase y adaptara a las características del virreinato peruano, convirtiéndose en la base para la regulación de las intendencias peruanas⁶². El encargado del estudio fue Jorge Escobedo⁶³, sustituto de Areche, quien modificó la propuesta de su antecesor aumentando a siete el número de intendencias que debían erigirse. También hizo hincapié en la necesidad de que debían estar dirigidas por personas capaces de vencer los roces que probablemente surgirían con el virrey y otras autoridades, debido a que verían arrebatadas parte de sus funciones (AGI, Lima, Leg. 1117, Informe de Escobedo a Gálvez, 16 de junio de 1783).

⁶⁰ En su informe se expuso otros temas además de las intendencias, como por ejemplo la necesidad de suprimir los repartimientos por el abuso que significaban, iniciativa que puso en práctica antes de obtener la aprobación real. Además, solicitó el mando político aludiendo la mala gestión que había llevado el virrey, Manuel de Guirior, crítica que tuvo consecuencias en la medida que el virrey fue reemplazado por Agustín de Jáuregui (AGI, Buenos Aires, Leg. 354, Informe de Areche a Gálvez, 22 de diciembre de 1780).

⁶¹ RO de 10 de enero de 1780 por la que se dio a Areche el título de superintendente (AGI, Lima, Leg. 780).

⁶² Se le remitió al visitador el 29 de julio de 1782 (Rees, 1983).

⁶³ Jorge Escobedo y Alarcón (1755-1808) fue visitador general de Perú entre 1782 y 1785, fecha en la que obtuvo el cargo de superintendente de Real Hacienda hasta 1788 que regresó a Madrid para incorporarse al Consejo de Indias. Según distintos autores, como Fischer, fue un importante reformista e impulsor de las intendencias en Perú (2006).

Una vez que en la Metrópoli se recibió el informe de Escobedo, el establecimiento del sistema de intendencias comenzaba a ser un hecho. Así en agosto de 1783 se instó al visitador para que comenzase su implantación apoyado por el virrey⁶⁴ (AGI, Lima, Leg. 1117, RO de 19 de agosto de 1783). En julio de 1784 se emitió un bando haciendo pública la instauración del sistema y se comenzaba su establecimiento. El cargo de superintendente de Real Hacienda lo ocupó Escobedo, quién ya lo ostentado durante su visita⁶⁵ (AGI, Indiferente General, Leg. 843, Razón de Superintendentes e Intendentes, 8 de agosto de 1787).

En cuanto a la Capitanía de Chile, hay que destacar que la independencia que gozó respecto al virreinato peruano, aún perteneciendo al mismo, también se vio reflejada en el proceso de implantación de las intendencias en sus territorios. En este sentido, el visitador general de Perú no llevó a cabo directamente la de estos territorios, el encargado fue José Ramos Figueroa, secretario en la visita a Perú. Aunque desde la península se ordenó una comunicación y colaboración fluida entre ambos, marcando así un paso intermedio entre una independencia absoluta y una supervisión directa (AGI, Lima, Leg. 1118).

Ramos Figueroa propuso tres intendencias. En 1784 se había aceptado el establecimiento de una de las ellas, sin embargo no llegó a ponerse en marcha hasta 1787⁶⁶, fecha en la que se erigieron las otras dos⁶⁷. Una de ellas con categoría de Superintendencia General, independiente de la situada en Lima (AGI, Chile, Leg. 332).

Virreinato de Nueva Granada

El virreinato de Nueva Granada se dividió en unidades político-administrativas con características diferentes. Los territorios que quedaron bajo la jurisdicción de la

⁶⁴ En esos momentos estaba como virrey Teodoro de Croix (nota de la autora).

⁶⁵ Obtuvo el título oficialmente el 24 de enero de 1785 (AGI, Indiferente General, Leg. 843, Razón de Superintendentes e Intendentes, 8 de agosto de 1787).

⁶⁶ En 1784 se aprobó la Intendencia de Chiloé y el 19 de mayo del año siguiente se nombró su intendentes, Francisco de Hurtado (AGI, Indiferente General, Leg. 843, Razón de Superintendentes e Intendentes, 8 de agosto de 1787).

⁶⁷ Por RO de 6 de febrero de 1787 se aprobaron las otras dos intendencias de la Capitanía de Chile: Chile y Concepción (AGI, Chile, Leg. 332).

Audiencia de Quito, los que lo hicieron de la Audiencia de Santa Fe y los que integraron la Capitanía de Venezuela. Esto hizo que el establecimiento de las intendencias se abordara desde tres puntos.

Del mismo modo a como se había hecho en el virreinato peruano, en Nueva Granada se solicitó un estudio sobre la conveniencia de establecer intendencias antes de abordar su implantación. La tarea fue encomendada a los presidentes de las audiencias en calidad de visitadores generales⁶⁸. En el caso de la Audiencia de Quito la propuesta fue de una intendencia en la capital independiente en asuntos hacendísticos (AGI, Santa Fe, Leg. 782, Carta de García de León a Gálvez, 18 de septiembre de 1782). La idea fue aceptada parcialmente, accediéndose a su creación pero no a su independencia, debiendo quedar subordinada a la intendencia que se situaría en Santa Fe, Bogotá (AGI, Santa Fe, Leg. 782, RO de 25 de mayo de 1783).

Una vez decidida su implantación se enviaron ejemplares de la Ordenanza de Buenos Aires para ser estudiada y adaptada a las peculiaridades de sus territorios (AGI, Santa Fe, Leg. 782). El resultado fue la Instrucción para la Intendencia de Quito (AGI, Santa Fe, Leg. 782, Carta de García de León y de Villalengua a Gálvez, 24 de abril de 1784). Años más tarde, en 1786, se mandó crear dentro de la Audiencia de Quito otra intendencia, la de Cuenca.

Acabada la visita en la Audiencia de Quito su visitador pasó a Santa Fe con la misión de ayudar a su homólogo. En esta jurisdicción la tarea fue más compleja debido a la oposición de sus autoridades y a los informes y ordenanzas que se redactaron para regular aquellos territorios. Así, en la Metrópoli existían distintas normativas que habían llegado de América, generándose confusión y motivando la demora del establecimiento de las intendencias.

⁶⁸ Para la Audiencia de Quito fue José García de León y Pizarro, y para la Audiencia de Santa Fe, Juan Francisco Gutiérrez de Peñeres (nota de la autora).

No sucedió lo mismo en la Capitanía de Venezuela donde las intendencias fueron acogidas de buen agrado, quizás porque en 1776 ya se había creado una en Caracas⁶⁹. Así, cuando en 1784⁷⁰ el Secretario de Indias solicitó a su intendente⁷¹ un estudio sobre el establecimiento de otras intendencias y la adaptación de la Ordenanza de Buenos Aires, no encontró hostilidad. El resultado del estudio fue una propuesta de cinco intendencias y la Instrucción para su regulación (AGI, Caracas, Leg. 470, Instrucción de Saavedra a Gálvez, 29 de julio de 1785). Aunque se aceptaron las propuestas, la realidad fue distinta, ya que no llegaron a establecerse. Sin embargo la de Caracas se mantuvo con jurisdicción en el resto de provincias venezolanas.

Virreinato de Nueva España

El Virreinato de Nueva España fue uno de los primeros lugares en donde se intentó establecer el sistema de intendencias, aunque sin éxito, principalmente por la oposición de su virrey, Antonio María Bucareli (véase 5.4.2.). Se hubo de esperar a su fallecimiento en 1779 para que se volviese a intentar. Con este propósito José de Gálvez solicitó al monarca que el nuevo virrey careciese de autoridad en asuntos de Hacienda y se nombrase a un superintendente para su gestión. El Rey aceptó, aunque la puesta en marcha se hizo de una forma extraña, en cuanto que el cargo permaneció oculto al resto de autoridades, originando una situación insostenible para el virrey⁷², quien vio limitada sus funciones por una orden que no se había hecho pública (AGI, México, Leg. 1510).

Este contexto desembocó en su petición de relevo en 1781. En su lugar se nombró a Matías de Gálvez⁷³, hermano de José de Gálvez, a quien se le encomendó el estudio y

⁶⁹ En 1776 se aprobó erigir una intendencia en Caracas dirigida por José de Ábalos, quien tomó posesión del cargo el 1 de octubre del año siguiente. Contó con atribuciones en asuntos hacendísticos y los económicos asociados al ámbito castrense, marcando los primeros pasos de las intendencias posteriores y convirtiéndose en su antecedente (AGI, Caracas, Leg. 470). Navarro, la calificó como intendencia de transición entre el plan pionero de Esquilache y el modelo de Gálvez (1959).

⁷⁰ Por RO de 27 de abril de 1784 (AGI, Caracas, Leg. 470, RO de 27 de abril de 1784).

⁷¹ El intendente de Caracas en esos momentos era Saavedra, sustituto de Ábalos (nota de la autora).

⁷² El nuevo virrey fue Martín Díaz de Mayorga y el encargado de los asuntos de Hacienda Pedro Antonio Cossío (Real, 1968).

⁷³ Se le nombró interinamente virrey, capitán general, presidente de la Audiencia de México y superintendente de Real Hacienda por RC de 14 de agosto de 1782 (AGI, México, Leg. 1512, RC de 14 de octubre de 1782) y al año siguiente tomó posesión en propiedad de sus cargos (AGI, México, Leg. 1512, RD

adaptación de la Ordenanza de Buenos Aires a los territorios de su jurisdicción. El resultado fue la Ordenanza de Nueva España y el comienzo del sistema de intendencias novohispano. Así, en febrero y abril de 1787 se enviaron a Nueva España los títulos de sus intendentes y en mayo se hacía pública la implantación del sistema de intendencias mediante un bando del virrey (AGI, México, Leg. 1973).

Respecto a las capitanías de Guatemala y Filipinas, que integraban el Virreinato de Nueva España, ya habían establecido alguna intendencia en sus territorios con anterioridad a esta fecha. En el caso de Guatemala entre 1785 y 1786, y en el caso de Filipinas en 1786. No obstante en las Islas Filipinas ya existía una intendencia desde 1784 a cargo de Ciriaco González Carvajal⁷⁴. Sin embargo hasta 1786 no se extendió el sistema al resto de sus territorios tras un estudio que Gálvez le encargó a su intendente⁷⁵.

En el siguiente gráfico se presenta cronológicamente la expansión de las intendencias en las colonias de ultramar una vez que se habían establecido y arraigado en el virreinato rioplatense.

de 14 de agosto de 1783). Ocupó el cargo hasta 1784 que pasó a su hijo Bernardo de Gálvez, sobrino de José de Gálvez.

⁷⁴ El título de intendente se expidió en julio de 1784 (AGI, Indiferente General, Leg. 1713, Título de intendente, 25 de julio de 1784).

⁷⁵ Carvajal presentó dos proyectos, uno en el que proponía dividir los territorios en cuatro intendencias y otro en el que lo hacía en cinco (AGI, Ultramar, Leg. 613, Carta de Carvajal a Gálvez, 6 de diciembre de 1785). En noviembre del año fue aprobada la segunda propuesta (AGI, Ultramar, Leg. 613, RO de 24 de noviembre de 1786).

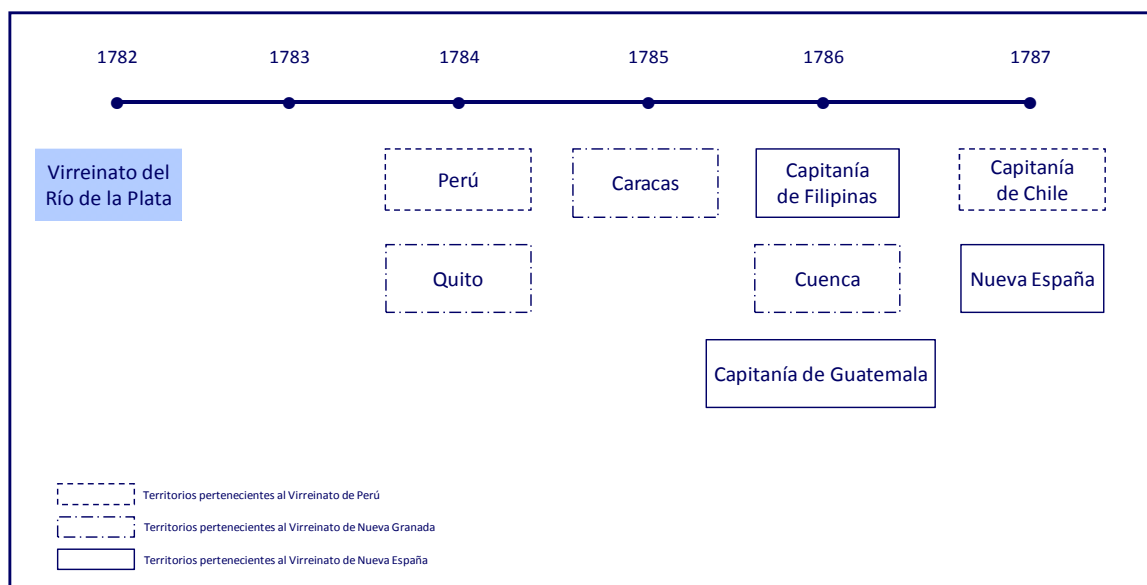


Figura 5.4.

Propagación del sistema de intendencias en las colonias de ultramar⁷⁶

Como se observa en el gráfico las intendencias mexicanas fueron las últimas en implantarse a pesar de que los primeros intentos se dieron en sus territorios. De hecho, cuando fueron acogidas ya estaban presentes en el resto de territorios americanos. Así, desde que José de Gálvez presentó su Plan de intendencias para Nueva España en 1768 hasta que fueron un hecho en su jurisdicción pasaron casi dos décadas.

5.7. Conclusiones del capítulo

En primer lugar, hay que destacar la novedad que supuso el proceso de selección de los intendentes. Hasta ahora los altos cargos de gobierno, justicia y hacienda habían sido ocupados por personas pertenecientes a la alta aristocracia, primando su linaje a su formación. Mientras que los intendentes procedían en su mayoría de la burguesía y fueron elegidos en base a su formación, inteligencia y experiencia profesional.

Un hecho que se ha puesto de manifiesto a lo largo del proceso de implantación del sistema de intendencias es el rechazo de las autoridades a su establecimiento. Por un

⁷⁶ Elaboración propia. Se han tomado las fechas en las que se consideró un hecho la implantación de las intendencias. Por ejemplo, en Perú la implantación de las intendencias se hizo por una RO de 19 de agosto de 1783, sin embargo, el bando que hizo público su establecimiento fue de julio de 1784, por eso se escogido esta última fecha como la de creación de las intendencias peruanas (nota de la autora).

lado, veían cómo la burguesía ostentaba cada vez cargos más relevantes en el gobierno, de los que se creían con derecho. Por otro lado se negaban a introducir cambios en los métodos que habían estado utilizando tradicionalmente, argumentando que con ellos se habían obtenido los beneficios deseados por lo que no era necesario modificarlos. A estas razones se unieron el mayor control e inspección que suponía la nueva institución sobre sus actuaciones reduciendo su poder, considerando las intendencias una amenaza.

Este rechazo se produjo tanto en el proceso de implantación francés como en el español e indiano, provocando que su ritmo fuese discontinuo, dándose períodos de avances, ralentización y retrocesos. Por ejemplo en Francia, surgieron revueltas que originaron la supresión de los intendentes entre 1648 y 1653; en la península también se abolieron entre 1724 y 1749, como consecuencia de las críticas que las autoridades elevaron al Consejo de Castilla sobre la nueva institución; y en Indias, a pesar de que su intento se dio una vez que ya estaban arraigadas en la Metrópoli, tuvo un proceso de instauración complejo y lento. De hecho la negativa fue mayor debido al alto poder que habían acumulado las autoridades indianas aprovechando la distancia que los separaban de la Metrópoli.

Otra cuestión sobre la que hay que incidir para el caso indiano es que aquellos lugares donde las instituciones se encontraron más arraigadas por el tiempo que llevaban en funcionamiento, mostraron una resistencia mayor. Así, las intendencias fueron aceptadas sin obstáculos en el Virreinato del Río de la Plata, donde su establecimiento fue parejo a la creación del mismo. Mientras que en el Virreinato de Nueva España, el primero que se fundó, las instituciones se opusieron con mayor contundencia, siendo el último lugar en el que se instauraron. De hecho, se logró una vez que la red de intendencias estaba presente en todo el territorio americano y quedaron imbuidos por el nuevo sistema. Además, la figura del intendente suponía una reducción del poder de los virreyes, sobre todo en materia de Hacienda, por lo que es lógico pensar que fue más fácil no dotar a un nuevo virrey de determinadas funciones, como sucedió en el Virreinato del Río de la Plata, que restárselas a un virrey que ya las poseía, como en el caso novohispano.

Por otro lado hay que destacar el rol del individuo, especialmente en el caso de Nueva España, donde su virrey mostró el rechazo a las intendencias logrando que no llegaran a establecerse en su jurisdicción. Se hubo de esperar a su fallecimiento y a que el cargo fuese ocupado por alguien afín a las ideologías reformistas, que no supusiera un obstáculo, y que mantuviera una estrecha relación con el principal promotor de la reforma, Matías de Gálvez, hermano de José de Gálvez.

CAPÍTULO 6: CONSECUENCIAS DE LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE INTENDENCIAS EN INDIAS

- 6.1. Introducción
- 6.2. Consecuencias de la implantación del sistema de intendencias en la ordenación territorial
 - 6.2.1. Nueva división territorial del Virreinato del Río de la Plata
 - 6.2.2. Nueva división territorial del resto de las colonias de ultramar
- 6.3. Consecuencias de la implantación del sistema de intendencias en el ámbito gubernativo, judicial y militar: competencias de los intendentes
 - 6.3.1. La causa de justicia
 - 6.3.2. La causa de policía
 - 6.3.3. La causa de guerra
- 6.4. Conclusiones del capítulo

6.1. Introducción

En el capítulo anterior se ha estudiado el proceso de implantación de las intendencias en Indias, analizando en primer lugar sus antecedentes franceses y peninsulares para comprender las razones que motivaron su establecimiento. De igual modo se ha estudiado los distintos intentos llevados a cabo en las colonias de ultramar antes de que su establecimiento fuese un hecho, poniendo de manifiesto el ritmo discontinuo del proceso, sufriendo avances y retrocesos.

En el presente capítulo se va a profundizar en el sistema de intendencias. Se analizará la nueva reordenación del territorios como consecuencia de la implantación de las intendencias (apartado 6.2.) y los efectos de la nueva institución en el sistema de gobierno, judicial y castrense, a través de las funciones de los intendentes (apartado 6.3.).

6.2. Consecuencias de la implantación del sistema de intendencias en la ordenación territorial

La implantación de las intendencias supuso una reordenación del territorio indiano, quedando dividido en provincias. La demarcación de cada provincia recibió el nombre de *Intendencia de Provincia* y tomó el nombre de la ciudad, lugar en el que debía residir su intendente. Así quedó indicado expresamente en la Ordenanza de Buenos Aires:

"[...] en lo sucesivo se entienda por una sola provincia el territorio o demarcación de cada intendencia con el nombre de la ciudad o villa que hubiese de ser su capital y en que habrá de residir el intendente, quedando las que en la actualidad se titulan provincias con la denominación de partidos y conservando éstos el nombre que tienen aquellas" (art. 1).

La intendencia situada en la provincia general recibió el nombre de *Intendencia General de Provincia*¹ y coincidió con la capital del virreinato. Por ejemplo, para el caso del Virreinato del Río de la Plata esta intendencia se erigió en Buenos Aires.

Además existieron *Intendencias de Ejército*, en las que los intendentes al mando, *Intendentes de Ejército*, estuvieron encargados de asuntos militares. En caso de haber más de una en la misma provincia, quedaban subordinadas a la *Intendencia General de Ejército* que se situaba en la capital de la intendencia. Habitualmente su intendente unía a su cargo el de intendente general de provincia.

Otra de las innovaciones introducidas fueron las subdelegaciones, unidades político-administrativas subordinadas a las intendencias, con las que se pretendía que la nueva institución estuviese presente a través de sus representantes en aquellos territorios en los que era difícil la presencia habitual de los intendentes. Esta representación se hizo necesaria en los lugares más alejados de la capital, donde la visita continuada del intendente suponía desatender el resto de los territorios de su jurisdicción; en ciudades con elevada población²; en las que el intendente necesitaba personas que le ayudasen en el desarrollo de sus funciones; y en aquellas zonas que requerían un control especial desde el punto de vista fiscal.

Hubo dos tipos de subdelegados. Los que tenían atribuciones en las cuatro causas y los que las tuvieron solamente en dos: guerra y hacienda. Los primeros se instalaron en los pueblos de indios, precisamente los territorios más alejados de la capital del virreinato. Los segundos lo hicieron en las ciudades con una elevada población y en aquellas zonas donde existían tesorerías situadas en lugares distintos a la capital de provincia, por lo que se consideraba necesario incrementar el control fiscal, en cuanto que en ellas se custodiaban los caudales y metales preciosos generados en la zona (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 9 y 73). A continuación se estudiará la reordenación de los territorios rioplatenses y seguidamente la del resto de las colonias indianas.

¹ El intendente a su mando recibió el nombre de *Intendente General de Provincia* (nota de la autora).

² Se conocieron con el nombre de *ciudades populosas* (nota de la autora).

6.2.1. Nueva división de los territorios del Virreinato del Río de la Plata

Según la Ordenanza de Buenos Aires, el Virreinato del Río de la Plata quedaba dividido en ocho intendencias, una de ejército y provincia situada en su capital y siete de provincias. No obstante, antes de hacer efectiva su división se introdujeron cambios en la propuesta de la Ordenanza que afectaron a las capitales donde debían erigirse. La siguiente tabla muestra las intendencias proyectadas, el distrito de cada una de ellas, las distintas modificaciones sobre la propuesta, y las intendencias que se establecieron definitivamente:

INTENDENCIAS (Según la Ordenanza de Buenos Aires)		MODIFICACIONES (Según las Declaraciones anexas)	INTENDENCIAS ESTABLECIDAS
Capital	Distrito		
Buenos Aires	El de su obispado		Buenos Aires
Asunción del Paraguay	El de su obispado		Asunción del Paraguay
San Miguel del Tucumán	El de su obispado	"[...] la mandada erigir en la ciudad de San Miguel se establezca en Salta" (nº4)	Salta
Mendoza	Su corregimiento, incluida la provincia de Cuyo	"[...] la intendencia a que se señaló por capital la ciudad de Mendoza se sitúe en la de Córdoba del Tucumán" (nº4)	Córdoba del Tucumán
Santa Cruz de la Sierra	El de su obispado	"[...] sea la enunciada villa [Cochabamba] la capital de aquel gobierno e intendencia, cuyo distrito ha de componer del que es propio del actual gobierno de Santa Cruz y del que corresponde a la referida villa [...] [que] se ha de desmembrar [...] de la Plata" (nº3)	Cochabamba
La Paz	El de su obispado más las provincias de Lampa, Carabaya y Azángaro		La Paz
La Plata o Charcas	El del arzobispado de Charcas, excepto: -Potosí (con el territorio de Porco, provincia a la que pertenece) -Chayanta -Atacama -Lipes -Chiclas -Tarija	Se desmiembra Cochabamba que pasa a ser capital de otra intendencia (nº3)	La Plata o Charcas
Potosí	Provincias de: -Porco -Chayanta -Atacama -Lipes -Chiclas -Tarija		Potosí

Figura 6.1.
División del Virreinato del Río de la Plata en intendencias³

³ Elaboración propia.

Sin embargo no siempre hubo ocho intendencias, ya que en 1784 se creó una novena, Puno, con parte de los territorios de la intendencia de La Paz⁴. No obstante partir de 1796 pasó a formar parte del virreinato peruano con el objetivo de solucionar la compleja situación de sus territorios, ya que la villa de Puno y Chucuito dependían de la Audiencia de Charcas, perteneciente al distrito rioplatense; mientras que el resto dependían de la Audiencia de Cuzco⁵, situada en el distrito peruano. Además, eclesiásticamente Puno y Chucuito dependían del obispado de La Paz, subordinado al arzobispado de Charcas; y el resto de territorios lo hacían del obispado de Cuzco, subordinado al arzobispado de Lima. De forma que una parte de la intendencia de Puno quedaba judicial y eclesiásticamente subordinada al Virreinato del Río de la Plata y la otra al Virreinato de Perú. La modificación pretendía eliminar esta incongruencia (Luque, 1999).

Además el virreinato rioplatense también estaba formado por cuatro gobiernos situados en los territorios fronterizos que necesitaron de una fuerte organización militar, de ahí que estos gobiernos quedaran unidos al mando militar. Sin embargo, en materia hacendística dependieron de la intendencia más cercana o directamente de la de Buenos Aires. En los siguientes párrafos extraídos de las normativas que regularon las intendencias se especifican qué gobiernos debían permanecer y cuáles eliminarse:

"Los demás corregimientos y gobiernos políticos de todo el referido virreinato (a excepción del de Montevideo y del de los treinta pueblos de Misiones de indios guaraníes que le tienen unido al militar) han de quedar extinguidos conforme vayan vacando" (Ordenanza de Buenos Aires, art. 7).

"La excepción contenida en el artículo 7 [...] ha de ser y entenderse comprensiva igualmente de los otros dos gobiernos de Mojos y Chiquitos" (Declaraciones anexas, nº2).

⁴ La intendencia de Puno la formaron cinco partidos: Carabaya, Lampa, Azángaro, Chuchito y Puno, Pancarcolla o Guancana (AGI, Buenos Aires, Leg. 354).

⁵ Desde que se creó la Audiencia de Cuzco en 1787 (nota de la autora).

De esta forma, el Virreinato del Río de la Plata quedaba dividido en ocho intendencias y cuatro gobiernos. En el siguiente mapa se muestra la división de sus territorios:

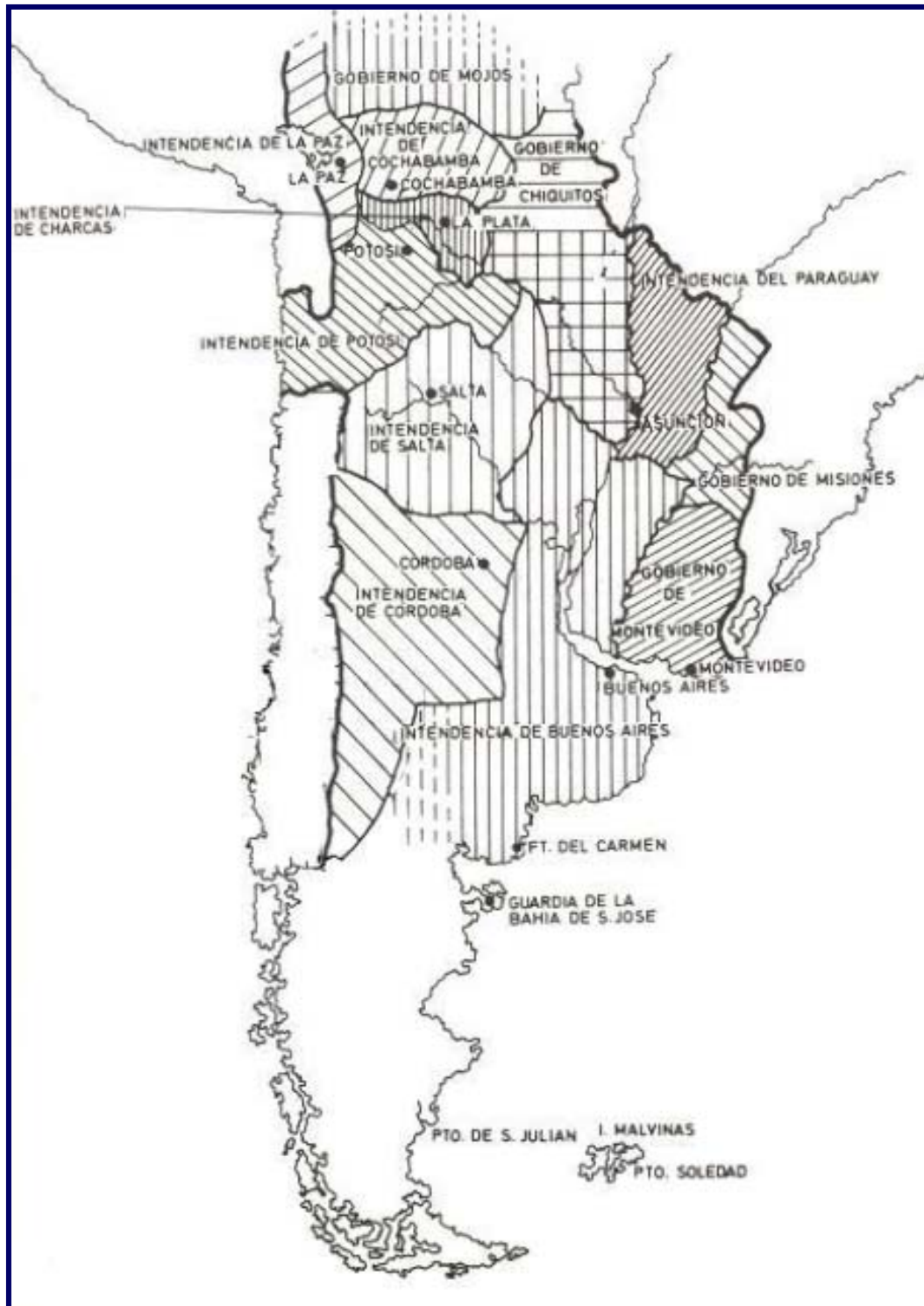


Figura 6.2.

División territorial del Virreinato del Río de la Plata⁶

⁶ Fuente: Adaptado de Morales, 1988: 445.

6.2.2. Nueva división del resto de los territorios de ultramar

El Virreinato del Río de la Plata fue el primero en el que arraigaron las intendencias, por tanto, el primero en reorganizarse territorialmente. A partir de ese momento se extendió al resto de las colonias de ultramar. Así, en 1784 el visitador general de Perú propuso dividir el virreinato en siete intendencias, una general situada en Lima y seis de provincias: Tarma, Trujillo, Huamanga, Cuzco, Arequipa y Huancavelica. Además de la intendencia de Puno que, como se ha señalado en el apartado anterior, pasó a pertenecer al Virreinato de Perú a partir de 1796. En la siguiente figura se aprecia la división de sus territorios, incluida esta última incorporación:



Figura 6.3.

División territorial del Virreinato de Perú⁷

⁷ (1) Intendencia de Trujillo, (2) Intendencia de Tarma, (3) Intendencia de Lima, (4) Intendencia de Huancavelica, (5) Intendencia de Huamanga, (6) Intendencia de Cuzco, (7) Intendencia de Arequipa, (8) Intendencia de Puno (Morey, H. y Sotil, G, 2000)

La Capitanía General de Chile, aún perteneciendo al virreinato peruano, tardó un poco más en dividir sus territorios en intendencias. Se hubo de esperar a 1787 para que se estableciesen las tres que propuso su visitador: Chiloé, Concepción y Santiago de Chile. Las dos primeras, intendencias de provincias y la última general (véase 5.6.). No sucedió lo mismo con la Capitanía General de Guatemala y la de Filipinas que aprobaron dividir sus territorios en intendencias antes de que lo hiciese Nueva España, virreinato al que pertenecían. En el primer caso, se erigieron cinco intendencias: Salvador, Chiapas, Guatemala, Nicaragua, también conocida como León de Nicaragua; y Comayagua, también denominada Honduras. Y en el caso de Filipinas se aprobó dividir su territorio también en cinco intendencias: Manila, Ilocos, Camarines, Iloilo y Cebú (AGI, Ultramar, Leg. 613, RO de 24 de noviembre de 1786). Las dos figuras siguientes muestran el mapa territorial de ambas capitanías:

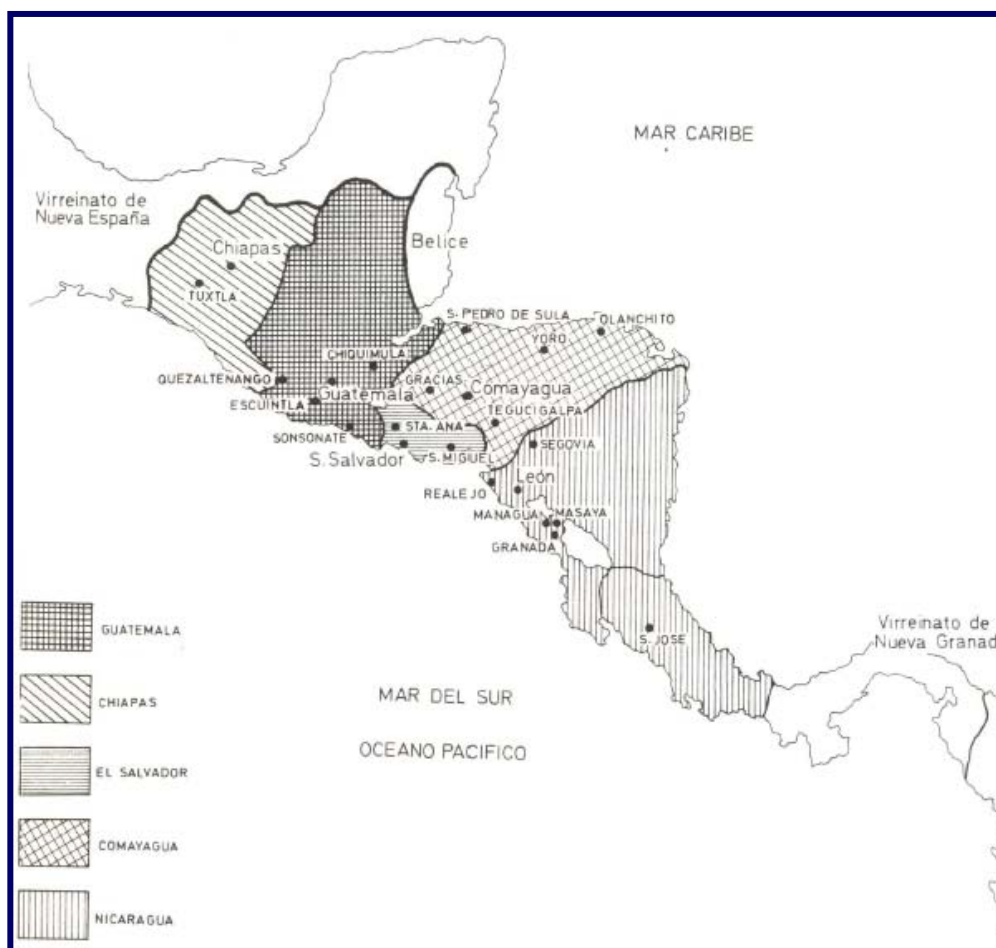


Figura 6.4.

Intendencias de la Capitanía General de Guatemala⁸

⁸ Fuente: Morales, 1988:449.

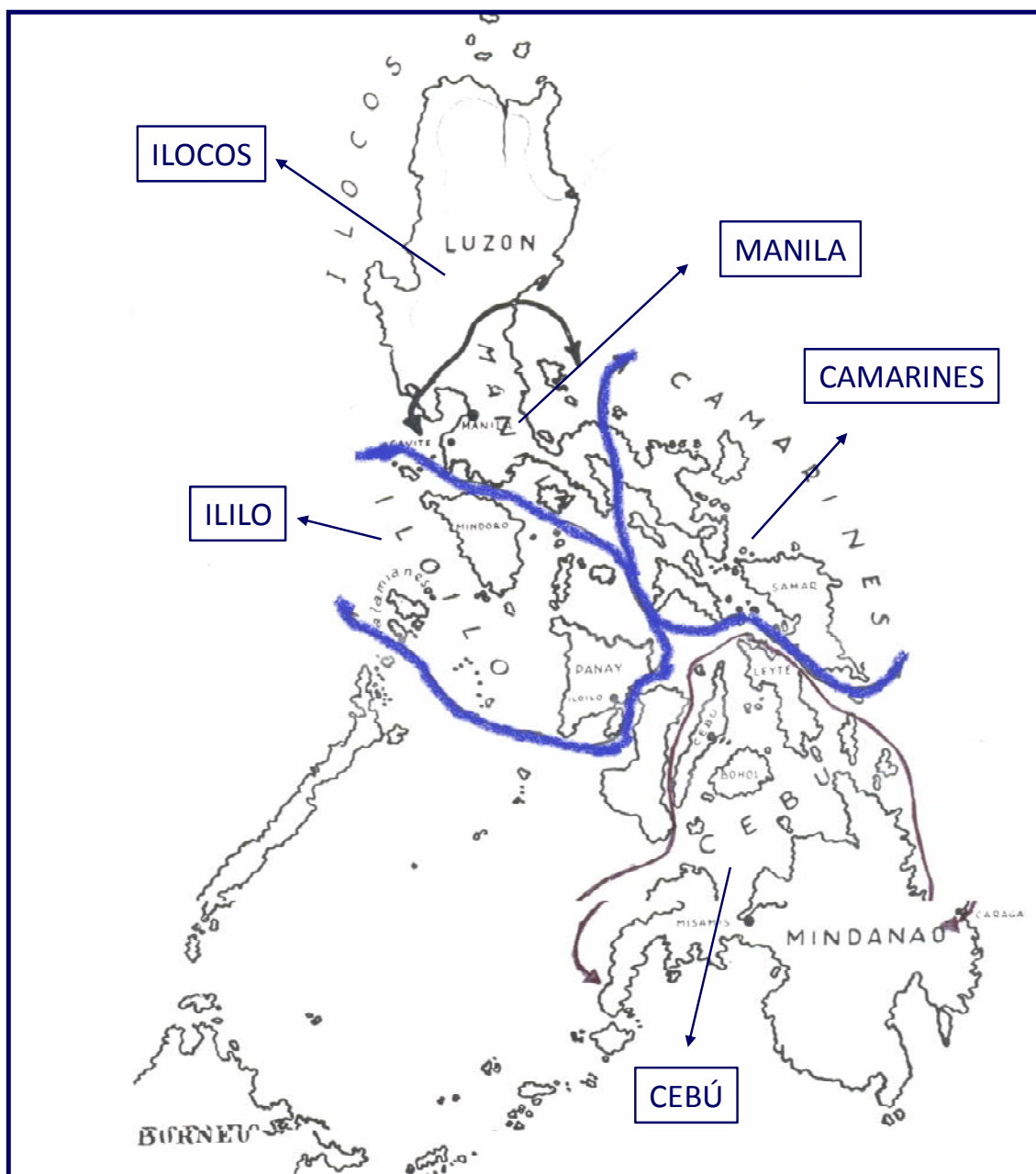


Figura 6.5.

Intendencias proyectadas en la Capitanía General de Filipinas⁹

Nueva España, último lugar donde se implantó la nueva institución, quedó dividida de en las siguientes intendencias: La Puebla de los Ángeles, Veracruz, Antequera de Oaxaca, Valladolid, Santa Fe de Guanajuato, San Luis de Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Mérida de Yucatán, Durango, Arizpe y México, esta última como general (AGI, México, Leg. 1973). Además, mantuvo algunos gobiernos, que al igual que en el resto de casos, fueron

⁹ Fuente: Adaptado de Navarro, 1959: lámina VII.

lugares que necesitaron de mayor presencia militar para defender sus fronteras de posibles ataques. La siguiente figura muestra la nueva división territorial de Nueva España:



Figura 6.6.

Ordenación de los territorios mexicanos¹⁰

Además, estuvieron las intendencias del virreinato granadino: Caracas, Quito y Cuenca (véase 5.6.) y las cubanas: Cuba, Puerto Príncipe y Santiago de Cuba. Aunque estas últimas quedan fuera del proceso de implantación y expansión de intendencias en Indias, en cuanto que Puerto Príncipe y Santiago de Cuba se establecieron en el siglo XIX y sus intendentos no contaron con atribuciones en las cuatro causas (Morales, 1988).

¹⁰ Fuente: Guerra, 2011.

6.3. Consecuencias de la implantación del sistema de intendencias en el ámbito gubernativo, judicial y militar: competencias de los intendentes

En el capítulo anterior se ha señalado que los intendentes tuvieron atribuciones jurídicas, de policía, militares y hacendísticas. Así se corrobora en las distintas normativas que regularon la institución, por ejemplo en la Ordenanza de Buenos Aires que regulaba las funciones que tuvieron los intendentes en las cuatro causas y que se tomó de modelo para la elaboración de las que regularon la de los intendentes establecidos en el resto de territorios de ultramar. A continuación se muestra el número de artículos que regulaba cada causa en la esta Ordenanza:

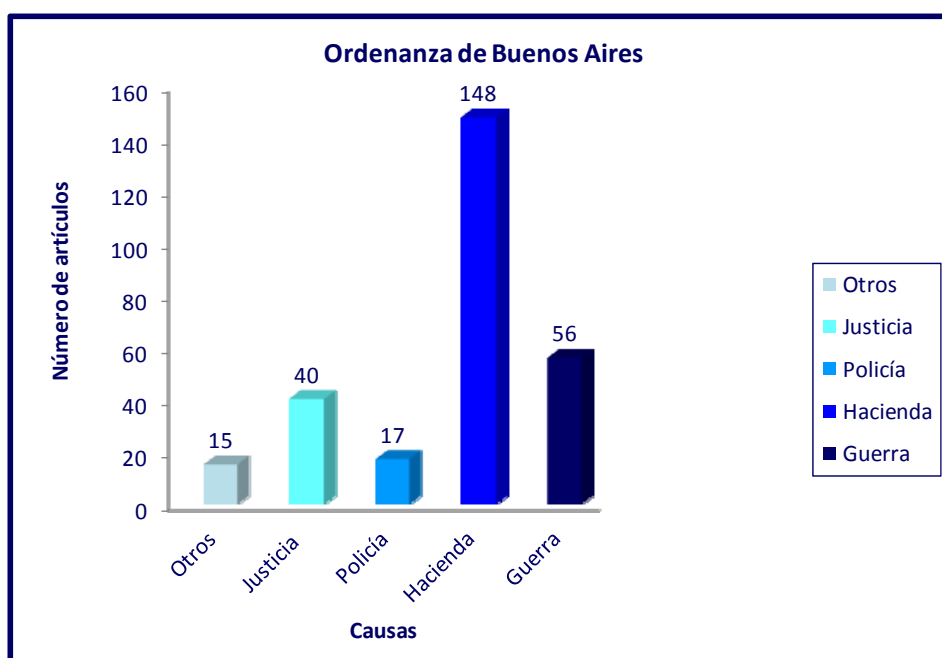


Figura 6.7.

Distribución del articulado en la Ordenanza de Buenos Aires¹¹

Como se observa en la figura, 40 de los 276 artículos de la Ordenanza se destinaban a regular asuntos de justicia, 17 de policía, 56 castrenses y 148 hacendísticos. En este sentido la causa de justicia tuvo un peso del 14,5%, la de policía del 6,16%, la de guerra del 20,26% y la hacendística del 53,62%. En los siguientes apartados se analizarán las competencias de los intendentes en los tres primeros ámbitos, dejando el análisis de sus

¹¹ Elaboración propia.

funciones económicas para la parte III del presente trabajo, ya que están directamente relacionadas con la administración, control y gestión de la Real Hacienda.

6.3.1. La causa de justicia

En la causa de justicia se regulaban las funciones jurídicas y gubernativas de los intendentes. Respecto a las primeras, los intendentes tenían la misión de garantizar que jueces y otras autoridades jurídicas actuaran dentro de la legalidad, ya que eran el ejemplo a seguir por los ciudadanos. Además, debían evitar que estas autoridades, abusando de los poderes que les otorgaban sus cargos, demoraran los procesos, cobraran más derechos de los debidos, ignoraran delitos y obraran en su propio interés con *"parcialidad, pasión o venganza"* fomentando *"la envidia, el odio y la discordia"* (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 17-19).

Respecto a los aspectos gubernativos regulados en esta causa, destaca la gestión de los Propios y Arbitrios de los pueblos españoles y los Bienes de Comunidad en los de indios. No obstante podría considerarse un asunto hacendístico más que gubernativo en la medida que fueron administrados, gestionados e inspeccionados por instituciones de Hacienda. Por ejemplo, hubo una Contaduría General específica para estos asuntos y la institución encargada de inspeccionarlos era la Junta Superior de Hacienda¹², tal y como se indicó en la Ordenanza de Buenos Aires:

"Con el objeto de arreglar uniformemente el gobierno, manejo y distribución de todos los Propios y Arbitrios de las ciudades y villas de españoles y de los Bienes comunes de los pueblos de indios de aquel virreinato cometo privativamente la inspección de unos y otros a la Junta Superior de Hacienda [...] derogando, como expresamente derogo, cualquiera otra disposición que hubiese en contrario, aunque se halle aprobada y mando se establezca en la capital de Buenos Aires una Contaduría General de este ramo" (art.23).

¹² La Junta Superior de Hacienda era una especie de Tribunal Superior de Justicia para los asuntos hacendísticos. Esta institución será estudiada en el capítulo siguiente, apartado 7.3.2. (nota de la autora).

La Contaduría General debía encargarse de las cuentas de este ramo y de la gestión de sus expedientes, uniéndose en esta oficina las funciones propias de una contaduría y las de una secretaría. Así se extrae del siguiente párrafo:

"[...] [ha de llevar] no sólo en todo lo respectivo a la cuenta y razón como peculiar y privativo de la propia contaduría general de los referidos ramos, sino también en cuanto toque a lo directivo, económico y gubernativo de ellos, pues se han de reunir en la misma oficina indistintamente todas las funciones así de contaduría general como de secretaría, reconociéndola y despachándose por ella cuantos expedientes sean relativos a este negociado" (AGI, Buenos Aires, Leg. 617, Nombramiento de Contador General de Propios y Arbitrios y Bienes de Comunidad, 8 de mayo de 1782).

Al igual que las cuentas fueron llevadas por una contaduría específica, sus caudales también se custodiaron en un arca concreta. En este sentido, se puede afirmar que este ramo funcionó de forma independiente, incluso se intentó su autofinanciación y retroalimentación, en cuanto que de ellos se descontaban los gastos por los salarios de sus empleados y material de oficina, al mismo tiempo que las cantidades sobrantes se invertían en beneficio del bien común, como por ejemplo en la compra de fincas (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 41 y 45). Sin embargo, hay que señalar que las pautas que siguieron en su gestión fueron similares a las de cualquier ramo de Hacienda¹³.

Los intendentes intervinieron controlando la gestión del ramo. Así, tenían la obligación de estar presente en el proceso contable dando su visto bueno o expresando su desacuerdo, en cuyo caso debían señalar aquello que debiera ser subsanado. Además, les correspondían instruir y formalizar los expedientes de su distrito, así como garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones responsables de la administración del

¹³ La llevanza de las cuentas y caudales de este ramo se regula en los artículos 34-40 de la Ordenanza de Buenos Aires (nota de la autora).

ramo, como por ejemplo las Juntas Municipales¹⁴ (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 30-32, 38 y 43).

6.3.2. La causa de policía

Según distintos autores, entre ellos Mariluz, para que un intendente pudiera ejercer las funciones de policía en sus provincias, sacando el máximo rendimiento a sus recursos, logrando su enriquecimiento y garantizando el bienestar de su población, era imprescindible que las conociera (1995). Por ello en la Ordenanza de Buenos Aires se encomendaba a los intendentes clarificar los límites de sus provincias; informar de la calidad de sus tierras, estado de sus montes, valles, prados, dehesas, producciones minerales, vegetales y animales; investigar el comercio actual e indagar sobre el potencial; conocer las condiciones de mantenimiento de los puentes, caminos, puertos y ríos de sus provincias; y estudiar su seguridad ante posibles ataques. A ello se unía la obligatoriedad que tenían de visitar personalmente sus provincias para constatar personalmente su estado (arts. 53-54).

A continuación se presenta un ejemplo de estas tareas, concretamente un fragmento de la descripción que el intendente Francisco de Viedma realizó sobre Hayopaya, provincia de Santa Cruz de la Sierra:

"Se crían muy buenas frutas tanto de Castilla como de la tierra y son ciruelas, duraznos, uvillas, abrómelos, manzanas [...]. En las quebradas y bajos, principalmente en la parte del norte, se cría maíz, jucas, ají, camote, algodón de color blanco y de color canela [...]. En las estancias se crían excelentes pastos, de mucho engorde y nutrimento, particularmente para el ganado vacuno, que abunda más por las utilidades que procura a este comercio la inmediatez al Yunga de la Paz. Hay también caballar, lanar y cabrío" (Viedma, 1793).

¹⁴ Las Juntas Municipales se crearon para el manejo de los Propios y Arbitrios en los pueblos de españoles y funcionaron de forma independiente de los ayuntamientos. En el caso de los Bienes de Comunidad en los pueblos de indios, sus funciones fueron asumidas por los subdelegados (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 30 y 38).

Las funciones de policía fueron variadas y afectaron a ámbitos diversos. Para su mejor comprensión se van a clasificar en tres grupos, a pesar de que no lo hace así la normativa existente: fomento de la agricultura, ganadería e industria; mejora de las comunicaciones; y gobierno y funcionamiento interno de las ciudades.

Fomento de la agricultura, ganadería e industria

Tradicionalmente los problemas asociados a la propiedad de la tierra habían afectado negativamente a su producción (véase 3.5.3.) y a pesar de haberse puesto en marcha medidas para solventarlos, persistían (véase 4.5.3.). El sistema de intendencias intentó acabar con ellos concediendo a sus intendentes autoridad para distribuir las tierras realengas y baldías, incluso las de dominio privado en caso de que sus propietarios no mostrasen interés por su cultivo. Además, la regulación se orientó al crecimiento de la producción, aunque de forma selectiva. Por ejemplo, se fomentaba la siembra de granos, por tratarse del alimento principal de la población; y se prestaron especial atención a los cultivos de lino, cáñamo y algodón debido a su demanda desde la Metrópoli, concretamente la demanda de algodón provenía de las fábricas catalanas (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 57-59).

El ganado y la industria también experimentaron discriminación en su fomento. En este sentido, se animó el desarrollo del ganado vacuno, la cría mular y determinadas razas de la cría caballar (Ordenanza de Buenos Aires, art. 59). En cuanto a la intervención en el sector industrial se dirigieron a impulsar aquellas que no suponían competencia a las peninsulares.

Las acciones de los intendentes en este sentido se pusieron de manifiesto en distintos informes que elaboraban tras sus visitas. Por ejemplo, el intendente de Paraguay, Alós, tras su visita a los trece pueblos de misiones en 1788 elaboró un informe sobre la producción agrícola de sus territorios (AGI, Buenos Aires, Leg. 142, Informe de Alós, 20 de octubre de 1788) y en 1793 otro sobre el tipo de madera que existía en sus territorios, así como la flora y fauna (AGI, Buenos Aires, Leg. 19, Informe de Alós, 19 de enero de 1793).

Mejora de las comunicaciones

Por la Ordenanza de Buenos Aires se encomendaba a los intendentes favorecer el tránsito de personas y mercancías, sobre todo porque el éxito comercial dependía en gran medida de ello. En este sentido debían encargarse de la conservación, reparación y construcción de puentes y caminos, así como de su señalización y seguridad. La mejora en los desplazamientos debía ir acompañada de medidas asistenciales al viajero por medio de posadas, ventas y mesones que le proporcionasen alimento y alojamiento (arts. 60-63).

Como ejemplos de las actuaciones de los intendentes en este sentido se puede citar, el camino que abrió el intendente Alós desde Paraguay, capital de su intendencia, hasta Salta con el objetivo de facilitar la conexión entre ambas ciudades (AGI, Buenos Aires, Leg. 19, Carta de Alós al Rey, 29 de julio de 1796); y la reparación del puente de San Sebastián en la intendencia de La Paz para garantizar su tránsito (AGI, Buenos Aires, Leg. 37, Oficio del cabildo, 11 de diciembre de 1798).

Gobierno y funcionamiento interno de las ciudades

Los intendentes contaron con atribuciones dirigidas a mejorar el funcionamiento interno en las ciudades, garantizando la convivencia de sus habitantes, el orden urbano y servicios dirigidos a mejorar el bienestar a sus ciudadanos. Para que la convivencia se diese con el menor número de problemas se dictaron *bandos de buen gobierno*¹⁵. Por ejemplo en Paraguay, su intendente Alós dictó diferentes bandos para controlar el exceso de ruidos, velar por la seguridad de sus calles y garantizar la moralidad pública. En el siguiente párrafo se presentan algunos de ellos:

"Que las embarcaciones no saluden con tiro de cañón o pedrero [...] Que ninguno tenga armas prohibidas por las leyes y que no ande en cuadrillas ni

¹⁵ Sobre los bandos dictados en las provincias del Río de la Plata, Tucumán y Cuyo se puede consultar Tau 2004; en Córdoba de Tucumán, Aspell, 2005; y en las provincias de Paraguay, Caballero, 2012 (nota de la autora).

traigan la espada desnuda [...] Que ninguna persona viva amancebada y sea alcahuete, ni hechicero (Caballero, 2012).

Respecto a urbanismo, los intendentes debían encargarse de la estética de sus ciudades, teniendo que preocuparse por el empedrado de sus calles, la limpieza, que se reparasen las casas en mal estado, se respetasen las distancias estipuladas en las nuevas construcciones, y de la construcción y mantenimiento de los edificios públicos (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 64-66).

Algunos ejemplos de las acciones de los intendentes en este sentido fueron: el intendente Mestre, en la intendencia de Tucumán, edificó la fábrica del cabildo con oficinas para el despacho de los negocios de su jurisdicción (AGI, Buenos Aires, Leg. 143, Oficio del cabildo, 29 de julio de 1789); el intendente Casa-Hermosa construyó las cárceles de Desaguadero y de Zepita, y las casas del cabildo en Desaguadero, Zepita, Chucuito y Juli (AGI, Charcas, Leg. 579, Carta del intendente, 3 de diciembre de 1792); y el intendente Joaquín del Pino dispuso el blanqueo de las fachadas de las casas de Chuquisaca, al mismo tiempo que adecentó sus calles (AGI, Charcas, Leg. 439, Carta del intendente, 30 de diciembre de 1793).

En cuanto a los servicios prestados a la ciudadanía, pueden ser agrupados en (i) abastecimiento, (ii) suministro de agua, (iii) seguridad, (iv) sanidad y educación, y (v) cultura y ocio. Sobre el abasto de alimentos los intendentes debían encargarse del mantenimiento y administración de las alhóndigas¹⁶ y los pósitos¹⁷, debiendo evitar el encarecimiento de los precios por la intrusión de revendedores. Para ello contaron con atribuciones legislativas, permitiéndoles elaborar normas que mejorasen la gestión de las provisiones (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 68-69).

¹⁶ "Casa pública para la compra y venta de trigo, y en algunos pueblos para el depósito, compra y venta de otros granos comestibles o mercaderías" (Martínez, 1868:399, tomo I).

¹⁷ Los pósitos se establecieron con el objetivo "no solo de remediar en determinadas épocas la falta de subsistencias públicas sino para suministrar al labrador, en caso necesario, el grano y aún el metálico suficiente para promover las cosechas, nivelar en lo posible la desigualdad de éstas, fomentar el cultivo, procurar la abundancia de granos y combatir la escasez". En su origen su establecimiento se fundamentó en sentimientos de la caridad cristiana pero fueron evolucionando, llegando a convertirse en bancos de créditos o bancos agrícolas que facilitaban capital a los labradores para mejorar sus cultivos (Martínez, 1869:842-899, tomo X).

Los intendentes también llevaron a cabo mejoras en el abastecimiento de agua. Por ejemplo, Joaquín del Pino instaló desagües subterráneos en Chuquisaca (AGI, Charcas, Leg. 439, Carta del intendente, 30 de diciembre de 1793); y en La Paz, el intendente Burgunyo mejoró el sistema de desagües y el suministro de agua (AGI, Buenos Aires, Leg. 37, Oficio del cabildo, 11 de diciembre de 1798).

Respecto a la seguridad, los intendentes debían garantizarla dentro del casco urbano, para lo que mandaron iluminar sus calles y plazas y en algunos lugares se estableció vigilancia nocturna (AGI, Charcas, Leg. 433). Incluso tenían potestad para expulsar a personas propensas a generar disturbios, tal y como se extrae del siguiente párrafo de la Ordenanza de Buenos Aires:

"[...] [los intendentes deberán] saber las inclinaciones, vida y costumbres de los vecinos y moradores sujetos a su gobierno, para corregir y castigar a los ociosos y mal entretenidos que lejos de servir al buen orden y policía de los pueblos, causan inquietudes y escándalos, desfigurando con sus vicios y ociosidad el buen semblante de las repúblicas y pervirtiendo a los bienintencionados de ellas (art. 55) [...] no se consientan vagabundos, ni gente alguna sin destino y aplicación al trabajo (art. 56)".

En cuanto a la sanidad y educación hay que destacar que fueron dos pilares relevantes. Se les hizo responsables de la construcción de hospitales y escuelas. Así por ejemplo, el intendente Pino Manrique, erigió diez escuelas primarias en el subdistrito de Chayanta (AGI, Estado, Leg. 76, Consulta del Consejo, 21 de marzo de 1790)¹⁸; el intendente Alós estableció hospitales en Paraguay (AGI, Buenos Aires, Leg. 19, Consulta del Consejo, 19 de enero de 1793); y el intendente Ribera fundó el colegio seminario de Paraguay que había estado funcionando como escuela primaria (AGI, Buenos Aires, Leg. 14, Carta del cabildo, 19 de febrero de 1798)¹⁹.

¹⁸ La misma información puede encontrarse en AGI, Charcas, Leg. 438, Oficio del Pino, 6 de septiembre de 1787 y en AGI, Charcas, Leg. 552, RC de 7 de abril de 1790 (nota de la autora).

¹⁹ La misma información puede encontrarse en AGI, Buenos Aires, Leg. 48, Oficio del cabildo, 19 de noviembre de 1798 (nota de la autora).

Además, este conjunto de funciones se completaron con otras dirigidas al recreo y ocio, con la intención de hacer la vida más agradable a los ciudadanos. Por ejemplo, el intendente Sota en La Paz construyó un teatro (AGI, Charcas, Leg. 436, Oficio del cabildo, 31 de agosto de 1796).

6.3.3. La causa de guerra

El sistema de intendencias indiano mantuvo a lo largo de su historia una estrecha relación con el ámbito castrense. De hecho las primeras intendencias indianas, La Habana y Luisiana, nacieron para dar respuesta a problemas militares, acumulándose en el intendente funciones de hacienda y guerra. Incluso la creación del Virreinato del Río de la Plata estuvo ligada a una expedición militar para combatir la invasión portuguesa (véase 5.5.1). Una vez consolidado el sistema de intendencias las atribuciones que los primeros intendentes habían tenido en asuntos militares pasaron a constituir la causa de guerra de los intendentes de cuatro causas.

Las competencias de los intendentes en materia de guerra podrían ser agrupadas en dos bloques: las asociadas al salario y manutención de los militares, y las relacionadas con el suministro y mantenimiento del material militar (Ordenanza de Buenos Aires, art. 221). En cuanto a los salarios, los intendentes debían controlar sus pagos mensuales, evitar que se hiciesen adelantos y garantizar que de ellos se hiciesen los descuentos en concepto de montepío militar estipulado en la normativa militar (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 222 y 224). A continuación se muestran dos fragmentos extraídos de la *"Razón de lo descontado y retenido por las Reales Cajas de Buenos Aires, desde primero de enero de 1780 hasta fin de diciembre del mismo, a los oficiales [...] por las cantidades que debieron contribuir al montepío militar [...]":*

Regimiento de
Infant^a de Galicia

A los Oficiales del Piquete del mando
de Dⁿ Josef de Tausche; sobre los suel-
dos de los seis primeros meses que les
Correspondieron del año de esta Re-
lacion 0548... 0... 50... 00... 00... 00... 0548... 0... 50...

Al Feriente Dⁿ Angel de Chauri; so-
bre su haber del año de esta Relacion 0548... 5... 6... 00... 00... 00... 0548... 5... 6...

Segundo Batallon
del Regim^{to} de Infant^a
de Savoya

Sobre el haber de los Oficiales de él, en los
quatro ultimos meses del año de 1779 0548... 2... 00... 00... 00... 00... 0548... 2... 00...

Item: Sobre los sueldos de los ocho pri-
meros meses del año de esta Relacion,
y por las diferencias de los ascendidos 0245... 4... 6... 0084... 00... 50... 0329... 4... 70...

Figura 6.8a.

Descuentos en los sueldos en concepto de montepío militar²⁰

Reales, y quatro maravedis; todo en la forma demostrada
en la antecedente Relacion. Buenos Ayres 22 de
Enero de 1788.

Antonio Moreno
Alexandro Ariza
V. B.
Don
Comandante

Figura 6.8b.

Descuentos en los sueldos en concepto de montepío militar²¹

²⁰ Fuente: AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Razón de lo retenido y entregado por montepío militar, 1780.

²¹ Fuente: AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Razón de lo retenido y entregado por montepío militar, 1780.

El primer fragmento muestra descuentos realizados en los sueldos de los algunos militares en concepto del montepío militar. El segundo se corresponde con la última parte del documento, en la que aparecen las firmas del contador y tesorero que han elaborado el documento, y el visto-bueno del intendente de la provincia, Manuel Fernández. Esto demuestra que el intendente, tal y como se ordenaba en la Ordenanza de Buenos Aires, conocía y supervisaba las operaciones contables, aunque no se encargase de su registro.

En cuanto al pago de los salarios se utilizaron las revistas como instrumento de verificación. Los intendentes fueron los encargados de vigilar que se hiciesen con *"exactitud y formalidad"*, así como de comprobar que habían sido realizadas conforme a las reglas establecidas en las Ordenanzas del Ejército y en la de Buenos Aires (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 253-254).

También se utilizaron para evitar el fraude contable, es decir como instrumento de control, en la medida que los encargados de su elaboración debían enviar las revistas por cuadruplicado al intendente junto con los documentos y justificantes originales de los abonos realizados para que los examinase y cotejara. En caso de encontrar irregularidades el intendente debía ordenar su subsanación. En caso contrario dejaba una copia en su secretaria y enviaba las tres restantes al intendente general del ejército, quien las remitía a la península, dos de ellas a la Secretaría de Indias y la otra a la Contaduría General de Ejército y Real Hacienda (Ordenanza de Buenos Aires, art. 254).

Respecto a la manutención de las tropas, los intendentes debían garantizar el suministro de víveres tanto en cantidad como calidad. Para ello se les concedían potestad para establecer almacenes en aquellos lugares que estimasen conveniente por ser sede permanente de alguna tropa o por tratarse de una zona frecuentemente transitada por ellas (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 234, 236 y 260). Para garantizar su correcto funcionamiento los intendentes fueron responsables de elegir *"para su manejo [a] personas hábiles, desinteresadas y experimentadas en la economía"* (Ordenanza de Buenos Aires, art. 233).

En aquellos casos en los que la manutención de las tropas se delegada a asentistas, éstos quedaban subordinados a los intendentes con la finalidad de que controlara sus actuaciones. En este sentido, para retirar los alimentos de los almacenes los asentistas necesitaban la autorización del intendente, de forma que éste quedaba enterado de cuanto se retiraba y de su destino. De igual forma que si el abastecimiento no era llevado por asentistas, los intendentes debían garantizar que la calidad y el peso de los géneros eran los correctos²², teniendo autoridad para castigar a quienes defraudasen. Además, los asentistas estaban obligados a presentar en las contadurías principales de provincias los recibos originales del suministro a las tropas, facilitando de este modo el control del fraude (Ordenanza de Buenos Aires, art. 228, 232-264).

En cuanto al segundo grupo de competencias los intendentes estuvieron encargados del suministro y mantenimiento del material de guerra, por tanto, debían inspeccionar los almacenes militares verificando la cantidad de las municiones y demás elementos de artillería, así como su estado. Igualmente, debían supervisar el estado de cuarteles, castillos y fortificaciones para evitar que se diesen gastos extraordinarios de alta cuantía derivados de reparaciones complejas como consecuencia de una dejadez en su mantenimiento. Para garantizar el control económico la Ordenanza de Buenos Aires estableció una jerarquía de los empleos relacionados con aspectos económicos del ámbito militar, quedando subordinados directa o indirectamente al intendente de provincia (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 228, 258, 262-266).

A parte de estas competencias que se han agrupado en dos tipologías de asuntos, los intendentes tuvieron potestad para decidir sobre otras cuestiones que afectaban a la Real Hacienda. En este sentido, el intendente de Buenos Aires propuso la supresión de tres cuerpos que componían la milicia, el de Infantería, Caballería y Dragones, con la finalidad de reducir gastos a la Corona y mejorar su Hacienda. Así se desprende del siguiente párrafo:

²² Para ello los intendentes debían visitar los almacenes y en caso no poder hacerlo, enviar a sus ministros de confianza (Ordenanza de Buenos Aires, art. 232).

"[...] conviene suprimir estos tres cuerpos, por la ninguna utilidad al Real servicio y porque consumen una cantidad tan exorbitante con la que se podían atender otras urgencias y más ahora, que con motivo de la Paz con Portugal" (AGI, Buenos Aires, Leg. 25, Carta del Superintendente a Gálvez, 16 de mayo de 1778).

Además justificó su postura en datos objetivos, presentando un informe en el que se detallaban los sueldos mensuales de los componentes de cada uno de estos tres cuerpos para exponer el ahorro que supondría su eliminación, tal y como se deduce de su siguiente afirmación:

"[...] las referida asambleas tienen de costo a la Real Hacienda treinta y seis mil y seiscientos pesos al año, además del importe de la ración que toman en dinero al respecto de dos pesos el oficial y uno cada plaza, estando en estas inmediaciones, pero si pasan de Maldonado para Santa Teresa o Río Grande, se duplica el valor de la relación" (AGI, Buenos Aires, Leg. 25, Carta del Superintendente a Gálvez, 16 de mayo de 1778).

6.4. Conclusiones del capítulo

El sistema de intendencias supuso la división de los territorios indianos, que comenzando en el virreinato rioplatense y extendiéndose al resto de las colonias de ultramar. Hasta este momento no había dado resultado el control ejercido por la Metrópoli sobre sus colonias como consecuencia de las grandes extensiones de cada demarcación y de las distancias que separaban los centros de poder de determinadas zonas. La nueva división perseguía facilitar el control por medio de demarcaciones menores dirigidas por intendentes que aseguraron su presencia en los territorios de su jurisdicción a través de sus representantes.

En el apartado tercero se ha puesto de manifiesto la amplitud de funciones que reunieron los intendentes en la medida que abarcaron el ámbito gubernativo, judicial y militar, haciéndole partícipe de lo que acontecía en sus territorios independientemente

del origen del asunto. En este sentido, se puede afirmar que el intendente contaba con los conocimientos necesarios para poder tomar decisiones de una forma acertada.

Una vez analizadas las atribuciones que tuvieron los intendentes en las causas de justicia, policía y guerra cabe destacar que pese al origen distinto de cada una de ellas tuvieron un objetivo común, incrementar el Real Erario a través de un mejor y mayor control de sus territorios. Así, sus funciones judiciales se dirigieron a evitar el fraude y con ello no mermar las arcas de la Corona. Además mejorando e incrementando el control sobre los Propios y Arbitrios de los pueblos españoles y los Bienes de Comunidad en los de indios garantizaban el bien común y la obtención de beneficios.

De igual modo, las medidas dirigidas a fomentar los recursos naturales y mejorar las comunicaciones para facilitar el comercio, enmarcadas en la causa de policía, perseguían la prosperidad económica de los pueblos y ciudades. La causa de guerra, también contaba con objetivos hacendísticos en cuanto que los intendentes se encargaban del aspecto económico de los asuntos militares, interviniendo en su administración y gestión, supervisando los documentos generados por las operaciones y haciendo acto de presencia en los mecanismos de control creados para evitar el fraude.

Como se puede observar, independientemente del perfil de los asuntos que gestionaron los intendentes, los objetivos que guiaron sus actuaciones fueron hacendísticos. Si cada intendente aumentaba las arcas de sus territorios se incrementaría las arcas de Indias y con ellas las de la Metrópoli.

PARTE IV:
EL SISTEMA DE INTENDENCIAS Y LA REORGANIZACIÓN DE LA REAL HACIENDA

CAPÍTULO 7: ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SISTEMA DE INTENDENCIAS INDIANO EN EL ÁMBITO HACENDÍSTICO

- 7.1. Introducción
- 7.2. Estructura organizativa
- 7.3. Influencia del sistema de intendencias en las instituciones de Hacienda
 - 7.3.1. Las Intendencias y las Tesorerías Reales
 - 7.3.2. Las Intendencias y los Tribunales de Cuentas
 - 7.3.3. Las Intendencias y las Juntas Superiores de Hacienda
- 7.4. Conclusiones del capítulo

7.1. Introducción

En el capítulo anterior se ha estudiado el efecto de las intendencias en la división y ordenación del territorio indiano (véase 6.2.); su influencia en las instituciones político-administrativas, judiciales y militares; y la intervención de los intendentes en esos tres ámbitos (véase 6.3.); poniéndose de manifiesto la actuación y efecto de las intendencias en diferentes campos. Sin embargo en el que supuso mayor innovación fue el económico, aspecto que se estudiará en esta parte IV del trabajo.

El carácter hacendístico del sistema de intendencias indiano quedó patente en su normativa. Así, la Ordenanza de Buenos Aires destinó más del 50% de su articulado a regular la causa de Hacienda. Si se añade los artículos de la causa de guerra, ya que regulaban los asuntos económicos del ámbito militar, este porcentaje se vería incrementado al 75%; sin olvidar que el resto de las causas tuvieron de una forma u otra implicaciones económicas. Por tanto, se puede afirmar que las intendencias tuvieron un carácter hacendístico.

En este sentido, las intendencias asumieron la gestión y administración de los asuntos económicos. Por un lado las autoridades no hacendísticas que hasta este momento habían desarrollado funciones de Hacienda quedaron inhibidas de intervenir en este ámbito (véase 5.5.2.), y por otro, la dirección, supervisión e intervención de aquellas de carácter económico quedaron en manos de los intendentes. En el presente capítulo se analizará la estructura organizativa del sistema de intendencias desde un punto de vista económico para entender su efecto sobre sus instituciones hacendísticas y la Real Hacienda en su conjunto (apartado 7.2.). Seguidamente se estudiará su influencia e intervención en las instituciones de Hacienda más relevantes: Tesorerías Reales, Tribunales de Cuentas y Juntas Superiores de Hacienda (apartado 7.3.).

7.2. Estructura organizativa

El sistema de intendencias perseguía reformar la administración de la Real Hacienda indiana aumentando y mejorando su gestión y control para incrementar las arcas de la Corona (véase capítulo 5), por lo que su estructura organizativa se dirigió a la consecución de estos fines.

Como se ha indicado con anterioridad el territorio indiano quedó dividido en Intendencias de Provincias y al frente se situaron Intendentes de Provincias que fijaron su residencia en la capital de su intendencia. Estos funcionarios fueron nombrados por el Rey y sus títulos despachados por la Secretaria de Indias (Declaraciones anexas, nº 1). Los subdelegados dependían de ellos y los representaban en aquellos lugares donde siendo necesaria su presencia no podían estar. Aquellos que poseyeron atribuciones en las cuatro causas se instalaron en los pueblos de indios y los que solo las tuvieron en guerra y Hacienda lo hicieron en aquellas ciudades que necesitaron un control que el intendente no podía ejercer sin ayuda.

A continuación se presente un cuadro que muestra las subdelegaciones subordinadas a cada una de las intendencias del virreinato rioplatense. Puede observarse cómo cada intendencia contaba con subdelegaciones de cuatro causas, de dos e incluso de ambos tipos¹:

¹ El número de subdelegaciones y sus jurisdicciones sufrió variaciones a lo largo del tiempo, sin embargo la estructura que permaneció más estable es la que se muestra en la figura (nota de la autora).

INTENDENCIAS	SUBDELEGACIONES	
	SUBDELEGACIONES DE 4 CAUSAS (Ciudades populosas)	SUBDELEGACIONES DE 2 CAUSAS (Pueblos de indios)
Buenos Aires		Santa Fe de la Veracruz Corrientes Misiones Montevideo
Asunción del Paraguay	Santiago	Villa Real de la Concepción Curunguatí Villa Rica del Espíritu Santo Iquamandiyú
Salta	Puno Orán	San Miguel del Tucumán Santiago del Estero Cotamarca Jujuy
Córdoba del Tucumán		Mendoza San Juan San Luis La Rioja
Cochabamba	Valle Grande Mizque Clisa Arque Tapacari Hayopaya Sacava	Santa Cruz de la Sierra
La Paz	Omasuyos Sicasica Pacajes Chulumani Larecaja Apolobamba	
La Plata o Charcas	Carangas Paria Yamparáez Tomina Pilaya y Paspaya (Cinti)	Oruco
Potosí	Porco Chayanta Chiclas Atacama Lipes	Tarija

Figura 7.1.

Subdelegaciones en el Virreinato del Río de la Plata²² Elaboración propia.

El intendente situado en la capital del virreinato, recibió el nombre de Intendente General de Provincia. Éste contó con las mismas atribuciones en los territorios de su jurisdicción que cualquier otro intendente, aunque también acumulaba otros cargos que ampliaban sus funciones. Por ejemplo, el de Intendente General de Ejército que le confería funciones militares y el de Superintendente de Real Hacienda, por el que le quedaban subordinados el resto de intendentes de provincias en asuntos de Hacienda. Así, su jurisdicción se ampliaba a todo el virreinato, pudiendo tomar decisiones que afectasen al territorio en su conjunto o a alguna de sus provincias. En el siguiente párrafo queda especificada esta acumulación de cargos:

"[...] dejando la Superintendencia y arreglo de mi Real Hacienda en todos los ramos y productos de ella [...] al cuidado, dirección y manejo de la Intendencia General de Ejército y Hacienda que se halla establecida en el mismo virreinato y a que estarán subordinadas las demás de Provincias que en él mando erigir" (Ordenanza de Buenos Aires, art.2).

En este sentido la dirección general de las rentas de la Corona fue asumida por el Superintendente de Real Hacienda tal y como se pone de manifiesto a lo largo del articulado de la Ordenanza de Buenos Aires. Por ejemplo en las siguientes frases: "*[...] [que] la renta del tabaco se gobierne privativamente [...] por el superintendente*" (art. 76); "*[...] [en] el superintendente subdelegado en quien reside la dirección general de este ramo [alcabala]*" (art. 130); y "*[...] quedando a cargo del superintendente subdelegado la dirección de esta renta [papel sellado] en lo general*" (art.142).

Además, el Superintendente formaba parte de las instituciones más relevantes de la Real Hacienda indiana. En este sentido podía ocupar la presidencia del Tribunal de Cuentas de su jurisdicción cuando lo estimase oportuno (Ordenanza de Buenos Aires, art. 105). Esta posición le permitió conocer y supervisar el estado de las cuentas del virreinato, inspeccionar su funcionamiento interno y detectar irregularidades en el comportamiento de sus empleados. También era miembro de la Junta Superior de Hacienda, lo que le facultaba para estar al tanto de los pleitos y controversias que afectaban a la Real Hacienda y a sus autoridades.

Por tanto este funcionario era la máxima autoridad hacendística en Indias, sin embargo no ocupaba la cúspide del sistema de intendencias, este lugar estaba en manos del Superintendente General de Real Hacienda a quien quedaba subordinado, cargo que recayó en el Secretario de Indias, tal y como se indica en el siguiente párrafo:

"[...] confiando su régimen económico a una mano autorizada que los dirija con el debido conocimiento y bajo de mis inmediatas órdenes y suprema autoridad, he venido en declarar a mi Secretario de Estado y del Despacho Universal de Indias por Superintendente General de mi Real Hacienda en ellas" (Ordenanza de Buenos Aires, art. 219)

A continuación se muestra la estructura organizativa del sistema de intendencias indiano:



Figura 7.2.

Estructura organizativa del sistema de intendencias indiano en el ámbito hacendístico³

Como se observa en la figura, la estructura organizativa era piramidal, concentrándose en una sola persona el control de la Hacienda indiana, el Superintendente General de

³ Elaboración propia.

Real Hacienda, a su vez Secretario de Indias, cuya residencia estuvo en la Metrópoli. Este hecho prueba el interés de la Corona por controlar la Real Hacienda, en cuanto que situó en el nivel superior del nuevo sistema al Secretario de Indias, con quien mantenía una comunicación directa y fluida a través de la vía reservada.

Por otro lado la estructura piramidal facilitaba la identificación de las competencias que se ejercía en cada uno de los niveles, así como a los responsables de las mismas. De esta forma se daba transparencia a la relación de dependencia entre los miembros que constituían el sistema y a la dirección del flujo de información entre los distintos niveles. A continuación se presenta la estructura del sistema de intendencias en el Virreinato del Río de la Plata:

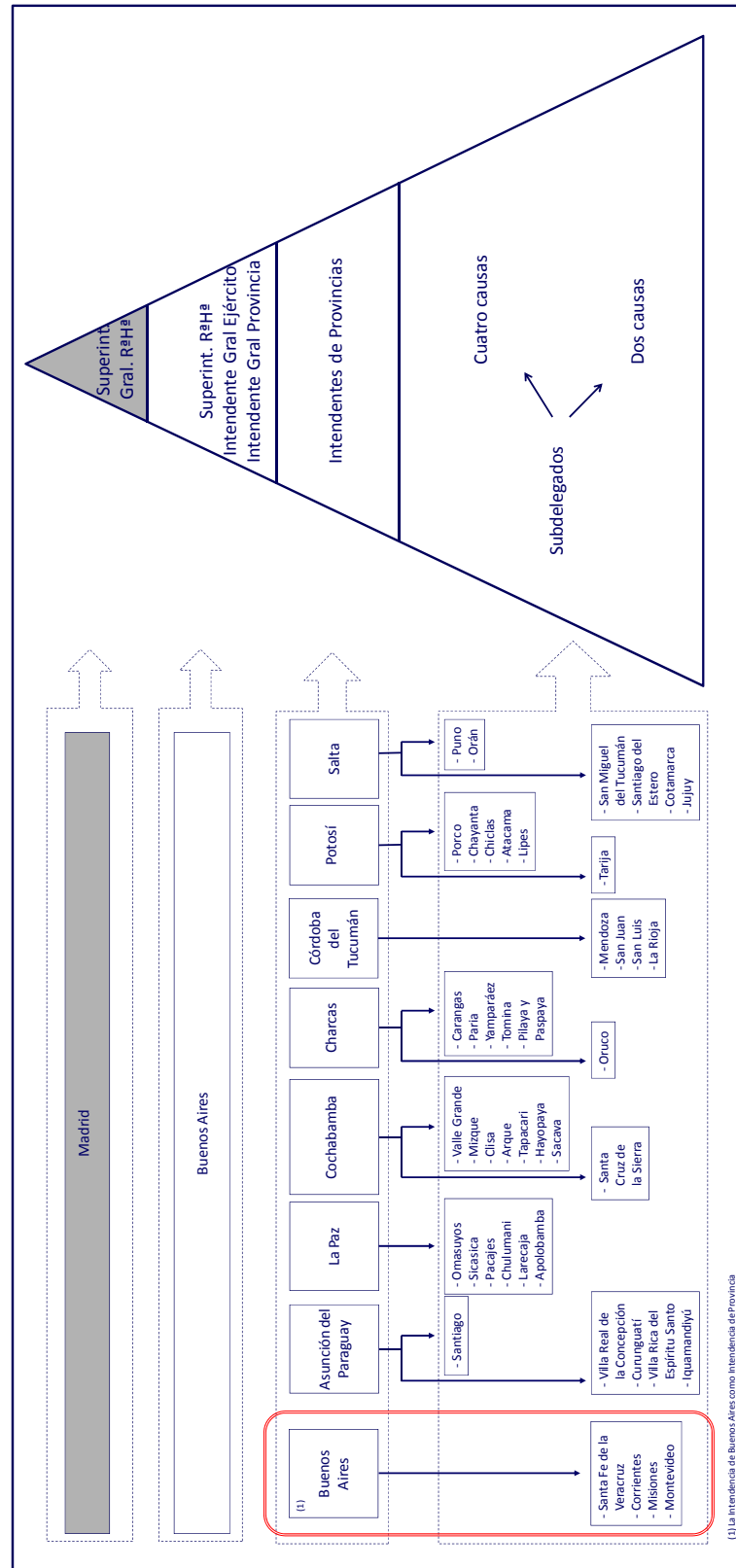


Figura 7.3.
El sistema de intendencias en el Virreinato del Río de la Plata⁴

⁴ Elaboración propia.

7.3. Influencia del sistema de intendencias en las instituciones de Hacienda

Los tres organismos hacendísticos más relevantes en Indias habían sido hasta el momento las Cajas Reales, los Tribunales de Cuentas y las Juntas Generales de Hacienda (véase 2.3.). En los siguientes epígrafes se va a analizar en qué medida el sistema de intendencias influyó en cada uno de ellos desde un punto de vista organizativo, es decir, en qué medida se valió de su estructura organizativa para intervenir en la estructura interna de estos organismos.

7.3.1. Las Intendencias y las Tesorerías Reales

Las Cajas Reales existían en Indias con anterioridad a que el sistema de intendencias se estableciese en sus territorios (véase 2.3.1.). Después de que las intendencias fueran un hecho, se mantuvieron las Cajas Reales aunque con modificaciones. Por ejemplo, variaron su denominación, número, relación de dependencia de unas con otras, composición y funciones y responsabilidades de sus empleados.

En este sentido, pasaron a llamarse Tesorerías Reales, distinguiéndose dos tipos: propietarias y sufragáneas. Las primeras se clasificaron en dos categorías, Tesorerías Principales de Intendencias y de Provincias, que se situaron en las capitales de cada intendencia; y Tesorerías Foráneas, que se ubicaron en la demarcación de la intendencia pero no en su capital, y quedaron subordinadas a las primeras. La situada en la capital del virreinato recibió el nombre de Tesorería Principal General de Provincia, que también fue Tesorería General de Ejército y Tesorería General de Real Hacienda. En cuanto a las Tesorerías Sufragáneas, conocidas también como Tesorerías Menores, dependieron de las propietarias de sus distritos (Ordenanza de Buenos Aires, art. 91).

En el virreinato rioplatense hubo ocho Tesorerías principales, una general situada en la capital del virreinato, Buenos Aires y siete de provincias, una en cada capital de

intendencia; seis Tesorerías foráneas; y dos Tesorerías sufragáneas. En la siguiente figura se presentan las Tesorerías Reales del Virreinato del Río de la Plata⁵:

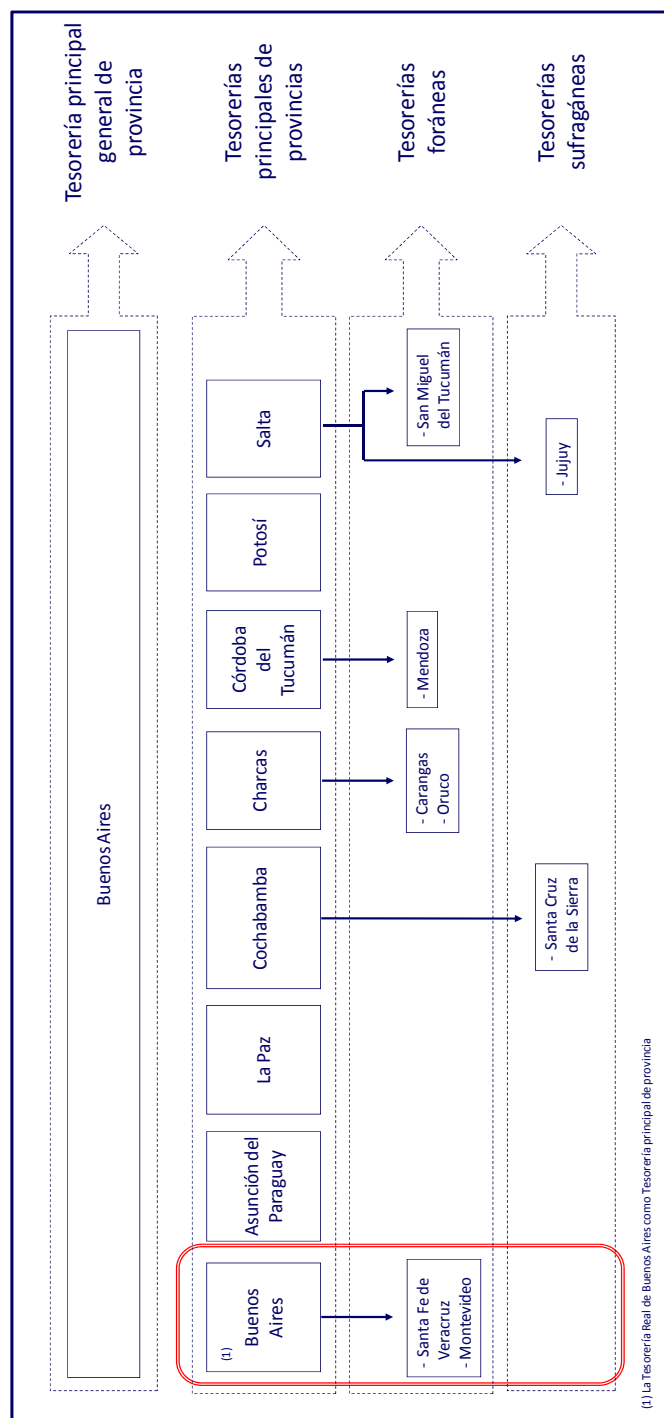


Figura 7.4.
Tesorerías Reales en el Virreinato del Río de la Plata⁶

⁵ Este cuadro sufrió cambios a lo largo de la historia. Por ejemplo, en 1784 se incluyó una Tesorería principal de provincia en Puno y dos Tesorerías foráneas en su jurisdicción, Carabaya y Chucuito, que permanecieron hasta 1796, fecha en la que pasaron a formar parte del virreinato peruano, al igual que ocurrió con su intendencia (véase 6.2.1). Sin embargo no hubo más cambios significativos (nota de la autora).

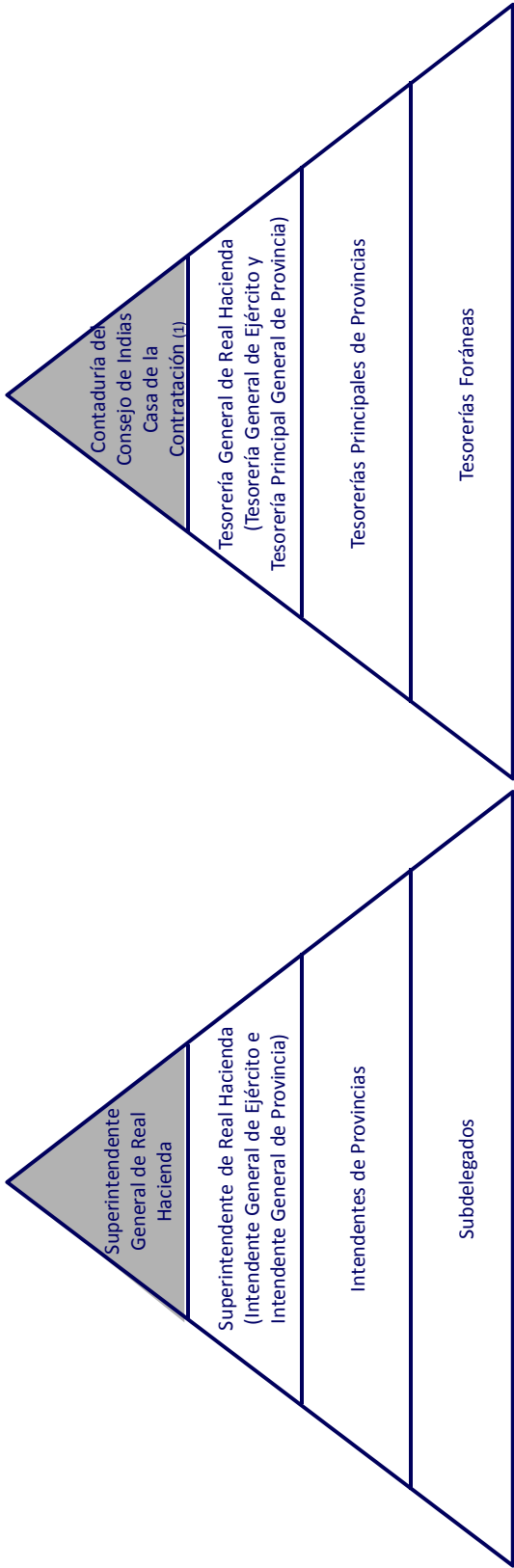
Por otro lado las Cajas Reales habían estado compuestas por un contador, un tesorero y un factor, aunque este último fue desapareciendo poco a poco (véase 2.3.1.). Cuando se instauraron las intendencias estos oficiales reales pasaron a denominarse ministros de Real Hacienda y el empleo de factor quedó suprimido de las Tesorerías en las que aún perduraban. De este modo, las Tesorerías Reales propietarias quedaron con dos ministros, contador y tesorero; excepto la Tesorería general en la que además hubo un guarda-almacén⁷ y su ayudante; mientras que las sufragáneas estuvieron dirigidas por tenientes (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 92-93).

A partir de este momento las funciones que habían estado a cargo de los oficiales reales pasaron a ser ejercidas por los ministros de Real Hacienda. En este sentido, los ministros debían custodiar los caudales que entraban en sus Tesorerías, realizar los pagos correspondientes y remitir el líquido resultante a las Tesorerías del nivel superior. También debían elaborar cuentas, libros, estados contables y demás documentos derivados de las operaciones que se realizaban en su Tesorería (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 72-219).

Sin embargo, la innovación más relevante que introdujo el sistema de intendencias en las Tesorerías fue la presencia de los intendentes en ellas. Así, la Tesorería principal general de provincia contaba con la presencia del intendente general de provincia; las Tesorerías de provincias con los intendentes de provincias; y las Tesorerías foráneas con los subdelegados. A continuación se muestra el paralelismo entre el sistema de intendencias y el sistema de Tesorerías Reales en Indias:

⁶ Elaboración propia.

⁷ El guarda-almacén debía encargarse de gestionar el almacén de la Tesorería Real, teniendo la obligación de informar anualmente al Tribunal de Cuentas de lo recibido y entregado por orden de los ministros (Ordenanza de Buenos Aires, art. 92).



(1) La información contable de los territorios indios llegaba a la Contaduría del Consejo de Indias, mientras que los caudales y metales preciosos lo hacían a la Casa de la Contratación.

Figura 7.5.
Intendencias - Tesorerías Reales⁸

⁸ Elaboración propia.

Como se observa en la figura, el sistema de intendencias se hizo presente en cada uno de los niveles de las Tesorerías Reales manteniendo un paralelismo con cada uno de ellos. De este modo los intendentes obtenían información sobre los caudales de las Tesorerías de su jurisdicción, las operaciones que se realizaban en ellas, su funcionamiento interno y sobre las cualidades profesionales y personales de los ministros que la constituían; pudiendo así controlar y supervisar el dinero que entraba y salía de ellas, verificar el registro contable de sus operaciones, supervisar las actuaciones de sus empleados y garantizar que el dinero e información contable llegase a la Metrópoli. En el capítulo siguiente se analizará su intervención al respecto.

7.3.2. Las Intendencias y los Tribunales de Cuentas

Los Tribunales de Cuentas fueron los organismos encargados de tomar, ordenar, glosar, fenecer y finiquitar las cuentas de las Cajas Reales situadas en los territorios de su jurisdicción. Igualmente debían certificar su alcance, así como que las cuentas se elaboraban conforme a la normativa vigente (véase 2.3.2.). Sin embargo hasta este momento sus funciones habían sido ejercidas de una forma ineficiente y en ocasiones, sus actos habían estado guiados por falta de honestidad y transparencia, lesionando las arcas de la Corona (véase 3.5.1. y 3.5.2.).

Con el objetivo de garantizar el correcto funcionamiento de estos organismos el Superintendente podía formar parte de ellos cuando lo estimase oportuno, tal y como se desprende de la siguiente frase: *"[...] facultad que también le concedo de presidir el referido Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas siempre que regule conveniente su asistencia"* (Ordenanza de Buenos Aires, art. 105).

Esta posición le proporcionaba información sobre el estado de la Hacienda en los territorios de su jurisdicción, ya que podía acceder a las cuentas que se generaban en el virreinato. Por otro lado, su presencia e intervención garantizaba que los Tribunales de Cuentas ejercieran sus funciones ciñéndose a lo establecido en las leyes y evitaba la actitud fraudulenta de sus empleados.

7.3.3. Las Intendencias y la Junta Superior de Real Hacienda

Las Juntas Superiores de Hacienda fueron organismos creados en el marco de la reforma hacendística e implantación de las intendencias en Indias, aunque no se puede afirmar que fueran de nueva creación ya que las Juntas Generales de Hacienda pueden considerarse sus antecedentes (véase 2.3.3.).

La Corona justificó la creación de estos organismos en la necesidad de ayudar al Superintendente en el desarrollo de sus actividades y en uniformar la administración de justicia en asuntos económicos. Así quedó especificado en la Ordenanza de Buenos como muestran los siguientes artículos:

"[...] con el justo fin de proporcionar al expresado superintendente subdelegado algún alivio en sus importantes encargos [...] ordeno y mando al propio superintendente subdelegado que establezca [...] una Junta Superior de mi Real Hacienda" (art. 3).

"[...] [con el fin de] reducir en las provincias de aquel virreinato a un método igual, en cuanto fuese posible, el gobierno y administración de justicia" (art. 5).

Es lógico pensar que su plantilla estuviese formada tanto por financieros como por juristas, ya que los asuntos que gestionaban requerían conocimientos económicos y su posición de Tribunal Superior de Justicia exigía a que sus integrantes fueran especialistas en leyes. Así, las Juntas estuvieron constituidas por el regente de la audiencia erigida en la capital del virreinato, un oidor, el fiscal de Real Hacienda, el ministro más antiguo del Tribunal de Cuentas del virreinato, el Contador General de Ejército y Real Hacienda, y el Superintendente de Real Hacienda, recayendo la presidencia en la figura de este último, quien incluso fijaba los días y horas en los que debían reunirse⁹ (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 3 y 5).

⁹ Existían convocatorias semanales de carácter ordinario, sin embargo podían realizarse convocatorias extraordinarias en caso de urgencia (Ordenanza de Buenos Aires, art. 5).

Los asuntos que se gestionaban en las Juntas emanaban de las causa de Hacienda, los económicos de las causa de guerra y aquellos de la causa de policía que afectaban al Erario, como por ejemplo los Propios y Arbitrios y Bienes de Comunidad. Así se describe en los siguientes párrafos de la Ordenanza de Buenos Aires:

"[...] cuidando privativamente la expresada Junta Superior de Hacienda no sólo de los dichos dos ramos o causas [Hacienda y económico de guerra] sino también del de los Propios y Arbitrios y Bienes de Comunidad de los pueblos, para cuya dirección y conocimiento la concedo cuanto jurisdicción y facultades sean necesarias, con absoluta inhibición de todos mis tribunales y la sola dependencia de mi Real persona por la vía reservada" (art. 5).

De este modo se inhibía al resto de autoridades de intervenir en estos asuntos, incluso a las audiencias que eran Tribunales Superiores de Justicia, convirtiéndose las Juntas Superiores de Hacienda en Tribunales Superiores de Justicia en materia hacendística. Así la Real Hacienda indiana quedaba bajo la dirección y control exclusiva de los intendentes. Sobre las decisiones de los intendentes se podía apelar a las Juntas, mientras que sobre las tomadas por las Juntas solo cabía apelación al Rey por vía reservada (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 74-75 y 214).

7.4. Conclusiones del capítulo

En capítulos anteriores se ha hecho hincapié en el carácter hacendístico del sistema de intendencias. Prueba de ello era el peso de los asuntos económicos en el articulado de sus Ordenanzas (véase 5.3.2. y 6.3.) y las funciones de los intendentes en asuntos que afectaron de una forma u otra al Real Erario.

En este capítulo se confirma esta idea. Por un lado, la estructura organizativa del sistema de intendencias estuvo orientada al control de los asuntos de Hacienda y por otro, las intendencias influyeron en las instituciones encargadas de gestionar los asuntos económicos.

Otra idea a destacar es el objetivo de centralización que se perseguía con la estructura jerarquizada y piramidal del sistema de intendencias. Con ella la Hacienda indiana quedaba bajo el dominio del Rey a través de la vía reservada, ya que su Secretario de Indias ocupaba el nivel más alto del sistema en calidad de Superintendente General de la Real Hacienda. El hecho de que el último eslabón del sistema de intendencias se situase en la península fue una prueba más del control que se pretendía ejercer sobre los territorios indianos.

Dicha estructura también garantizaba que a la Metrópoli llegase información certera y sin demora sobre el estado de la Hacienda indiana, lo que permitía poner en práctica medidas dirigidas a mejorar la Hacienda y remediar posibles problemas que surgiesen.

Por otro lado, los intendentes intervinieron en las instituciones hacendísticas asumiendo su dirección y control. Así, su presencia en las Tesorerías Reales les permitía controlar los caudales y metales preciosos de su jurisdicción, así como la información contable generada en ellas. Su intervención en los Tribunales de Cuentas les proporcionaba poder supervisar las cuentas de su jurisdicción, garantizar que reflejasen el estado real de la Hacienda y que llegasen a la Metrópoli en tiempo y forma. Y su dirección en las Juntas Superiores de Hacienda les confería capacidad para resolver cualquier incidencia que afectase al ámbito económico. De esta forma los intendentes administraron, gestionaron y controlaron los asuntos hacendísticos, independientemente de otras instituciones involucradas, ya que éstas quedaban bajo su dominio.

Cuando en este capítulo se hace referencia a la influencia de las intendencias en las instituciones indianas de carácter hacendísticos se alude a su estructura organizativa, a cómo su estructura interrelacionaba con la existente, se involucraba en ella y la modificaba. En el siguiente capítulo se ampliará este análisis, estudiando el modo en el que los intendentes intervinieron directamente en asuntos que afectaron al Real Erario, describiendo sus actuaciones.

CAPÍTULO 8. INTERVENCIÓN DE LOS INTENDENTES EN LA REAL HACIENDA INDIANA

- 8.1. Introducción
- 8.2. El intendente en la estructura y procesos internos de Hacienda
- 8.3. El intendente como juez
- 8.4. La intervención del intendente en el control de caudales
- 8.5. La intervención del intendente en el control de la información contable
- 8.6. El intendente y la racionalización de las rentas
 - 8.6.1. Ramos de Real Hacienda
 - 8.6.2. Ramos particulares
 - 8.6.3. Rentas estancadas
- 8.7. Conclusiones del capítulo

8.1. Introducción

En el capítulo anterior se ha estudiado la estructura organizativa del sistema de intendencias y su paralelismo con las instituciones hacendísticas que existían hasta ese momento. Se ha puesto de manifiesto que las intendencias se crearon para mejorar los resultados del Real Erario supervisando y controlando el sistema vigente, no sustituyéndolo. En este capítulo se analizarán las actuaciones que llevaron a cabo los intendentes dirigidas a mejorar y aumentar la gestión y control de la Hacienda indiana, ya que de ello dependía que las arcas de la Corona se incrementasen.

Para facilitar su comprensión se van a exponer clasificadas en cinco grupos atendiendo a la tipología de los asuntos en los que intervenían¹. En primer lugar se estudiará el control interno que los intendentes ejercieron sobre las instituciones hacendísticas (apartado 8.2.); seguidamente sus actuaciones en el ámbito jurídico en calidad de jueces (apartado 8.3.); en tercer lugar se analizarán sus acciones dirigidas a mejorar la gestión y control de los caudales generados en sus territorios (apartado 8.4.); también se estudiará su intervención en la información contable (apartado 8.5.); y por último, la acción directa que ejercieron sobre determinadas rentas persiguiendo su racionalización (apartado 8.6.).

8.2. El intendente en la estructura y procesos internos de Hacienda

Los intendentes intervinieron en las instituciones hacendísticas modificando su estructura y procedimientos internos. Así, tomaban decisiones sobre la dimensión de las Tesorerías Reales, pudiendo crear y eliminar las que estimasen oportuno dentro de los territorios de su jurisdicción; modificar su relación de dependencia; e intervenir en su organización interna, por ejemplo fijando el número de oficiales que debían integrarlas (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 91-93). Así se recoge en la Ordenanza de Buenos Aires:

¹ No existe una clasificación de los asuntos relacionados con la Real Hacienda que quedaban bajo la responsabilidad de los intendentes. La propuesta que se presenta ha sido realizada por la autora con el fin de facilitar su comprensión (nota de la autora).

"[...] será del especial cuidado de los intendentes observar con detenida reflexión las [Tesorerías Reales] que, sin perjuicio de los haberes de mi Erario, puedan extinguirse o admitir variación en su inmediata dependencia" (art. 91).

En el mismo sentido intervinieron en el organigrama de los Tribunales de Cuentas, pudiendo alterar su plantilla. Un ejemplo de esto se observa en la creación del Tribunal de Cuentas de Buenos Aires para el que se enviaron desde el Tribunal de Cuentas de Lima cuatro empleados, uno en calidad de contador mayor, dos como contadores ordenadores y un supernumerario; tomando el superintendente la decisión de modificar las funciones y jerarquía de éstos. Así decidió destinar a los tres últimos a liquidar las cuentas argumentando que debían venir ordenadas, además de que consideraba innecesarias estas plazas en las Contadurías de Cuentas de América (AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Carta del Superintendente a Gálvez, 8 de julio de 1780).

Por otra parte, los intendentes también ejercían su control sobre determinados cargos asumiendo sus nombramientos. En este sentido nombraron cargos directamente vinculados con la Hacienda, como por ejemplo el de los subdelegados (véase 6.2.) (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 9 y 73) y otros no relacionados directamente pero que le afectaron, como el caso de los encargados de gestionar los diezmos². Así, los intendentes tuvieron la atribución de nombrar a los administradores de diezmos, contadores de diezmos interinos y oficiales subalternos³ (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 159, 168 y 170).

La Corona consideraba de interés controlar estos cargos, en cuanto que la buena administración de las rentas eclesiásticas incrementaría las arcas de la Corona por medio

² Se entiende por diezmo *"la décima parte de los frutos y demás cosas que están obligados a pagar los parroquianos a sus iglesias bautismales. Divídanse en mayores y menores, los mayores son los que se pagan de las cosechas y de los ganados, los menores son los que se pagan de cosas de menor cuantía, como huerta, aves, etc."* (Academia Usual, 1780).

³ El Superintendente de Real Hacienda fue responsable de expedir el título a los oficiales subalternos que hasta el momento existían. También para los de nueva creación, pero en este caso el proceso era el siguiente: en primer lugar los cabildos de las iglesias proponían a los candidatos, seguidamente el intendente solicitaba informes sobre ellos a los contadores de diezmos y por último, pasaban su decisión al Superintendente de Real Hacienda, quien expedía los títulos (Ordenanza de Buenos Aires, art. 170).

del porcentaje de ellas que pertenecía a la Real Hacienda. De ahí que estos nombramientos pasaran a ser responsabilidad de los intendentes⁴. Otros cargos que también tuvieron un interés especial y que pasaron a ser controlados por los intendentes fueron los de fundidor y ensayador. Los intendentes debían encargarse de que su incorporación se hiciese sin demora para evitar que se diesen fraudes en el oro y la plata antes de ser fundidos, que era cuando tributaban (Ordenanza de Buenos Aires, art. 134).

Una preocupación en estos empleos fue la elección correcta de las personas que lo ocuparían, ya que de ello dependía la buena administración y gestión de las rentas. Así desde la Metrópoli se incidió en que estas personas debían poseer unos conocimientos, actitudes y habilidades relacionadas con las funciones a desempeñar y unas cualidades personales que garantizasen su buen hacer, como por ejemplo honestidad, honradez y fidelidad. A lo largo del articulado de la Ordenanza de Buenos Aires se hace referencia a ello, por ejemplo cuando hace referencia al cargo de fundidor y ensayador señala que deben ser *"sujetos fieles, hábiles"* (art. 134) y cuando se refiere a los contadores de diezmos incide en que estos empleos deben recaer en *"sujetos de toda la aptitud y suficiencia necesarias para su mejor desempeño"* (art. 168).

La intervención de los intendentes fue más allá, pues actuó sobre su remuneración. Así, en sus manos estuvo decidir el salario de los contadores, tesoreros, tenientes y subalternos de las Tesorerías Reales; incluso intervinieron en las gratificaciones que debían percibir los escribanos en caso de considerar insuficientes sus sueldos. El proceso seguido era el siguiente: atendiendo a las peculiaridades de cada Tesorería el intendente realizaba su propuesta al Superintendente de Real Hacienda, éste la pasaba a la Junta Superior de Hacienda que estudiaba y acordaba su cuantía, y seguidamente la información se remitía al Rey para su aprobación. No obstante, se ponía en práctica de forma interina hasta llegar la aprobación real (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 90-91 y 93-94). A continuación se muestra un ejemplo de una propuesta de sueldos:

⁴ Por RC de 19 de octubre de 1774 la Iglesia dejó de encargarse del nombramiento interino de los contadores de diezmos pasando dicha potestad al Rey. En Indias, una vez establecido el sistema de intendencias este poder se trasladó al Superintendente de Real Hacienda (Ordenanza de Buenos Aires, art. 168).

Nota de los Sueldos que gozan los oficiales Reales del Virreinato de Buenos Ayres, y del aumento que algunos necesitan p.^a subsistir con mas decencia en sus empleos, desde 1.^o de Enero de 1780

<u>Buenos Ayres.</u>	<u>Sueldos que gozan.</u>	<u>Sueldos que merecen.</u>
<p><i>En lugar de los tres oficiales Reales que gozan seis mil Pesos al año, podrian quedar dos Tesoreros de Exercicio, como tienen las Provincias de España: el uno para que sirva un año la Tesoreria con tres mil Pesos de Sueldo, y el otro como alcavante con el de dos mil en el año que descansa, para poderse emplear en ordenar sus cuentas, y presentar la cuenta del año de su ejercicio.</i></p>		
	6000.....	5000.....
<u>Montevideo</u>		
El oficial Real.....	1500.....	2000.....
<u>S.^{ta} Jee</u>		
El oficial Real.....	1200.....	1600.....
<u>Panaguarí.</u>		
El oficial Real.....	1000.....	1400.....
<u>Mendoza</u>		
El oficial Real.....	1200.....	1400.....
<u>Jujui</u>		
El oficial Real Contador.....	1000.....	1200.....
El oficial Real Tesorero.....	1000.....	1200.....
<u>Potosí</u>		
El oficial Real Contador.....	3240.....	3000.....
El oficial Real Tesorero.....	3240.....	3000.....
<u>Plata</u>		
El oficial Real Contador.....	2000.....	2000.....
El oficial Real Tesorero.....	2000.....	2000.....
	<u>23880.....</u>	<u>23800.....</u>

Figura 8.1.

Propuesta de sueldos por parte del Superintendente de Real Hacienda del Virreinato del Río de la Plata⁵

⁵ Fuente: AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Carta del Superintendente, 6 de agosto de 1779.

La figura anterior es un extracto de la propuesta realizada por el Superintendente de Real Hacienda de Buenos Aires en 1780 sobre los sueldos de los empleados que formaban parte de las Tesorerías Reales del Virreinato del Río de la Plata. Como se puede observar, junto a su propuesta está indicado el sueldo que los empleados gozaban en esos momentos, pudiéndose calcular el efecto que el cambio supondría en las arcas del Virreinato.

8.3. El intendente como juez

Jurisdicción

Como se ha indicado en el apartado 7.3.3. los asuntos judiciales relacionados con la Real Hacienda se desvincularon de las instituciones judiciales y pasaron a ser gestionados por las Juntas Superiores de Hacienda, presididas por el Superintendente de Real Hacienda. Además, los intendentes asumieron la jurisdicción contenciosa⁶ sobre el cobro de las rentas que hasta este momento había estado en manos de los oficiales reales⁷, y también se hicieron cargo de los expedientes y negocios que afectaron a la Real Hacienda. De este modo los asuntos jurídicos generados en el ámbito económico pasaban a ser controlado por el sistema de intendencias (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 72, 74 y 76). A continuación el siguiente párrafo de la Ordenanza de Buenos Aires se señala algunas de las funciones de los intendentes en este sentido:

"[...] la jurisdicción contenciosa en los expedientes y negocios de mis rentas deberán los intendentes conocer privativamente y con absoluta inhibición de todos los magistrados, tribunales y audiencias de aquel virreinato, a excepción solo de la Junta Superior de Hacienda, y también actuarán todas las causas en que tuviere algún interés o perjuicio mi Real Erario, o que toquen a cualesquiera ramos y derechos suyos que estén en administración o

⁶ "Jurisdicción que se ejerce en forma de juicio sobre pretensiones o derechos contrapuestos de las partes litigantes" (Diccionario de la Lengua Española, 2001).

⁷ Esta potestad se le atribuyó a los oficiales reales por las Leyes de Indias (RLI, lib. 8, tit. 3, ley 2).

arrendamiento, así en lo respectivo a las cobranzas, como en todas sus incidencias" (art. 74).

Poder normativo: elaboración de instrucciones, ordenanzas y otras normativas

La Corona concedió al Superintendente de Real Hacienda potestad para elaborar instrucciones, ordenanzas y cualquier otra normativa dirigida a regular asuntos hacendísticos. Hubo materias que necesitaron ser adaptadas a las nuevas circunstancias por lo que su normativa reclamaba ser reformaba, como por ejemplo las relacionadas con el papel sellado y la cruzada.

En el caso del papel sellado la nueva normativa tenía un doble objetivo. Por un lado desarrollar en la Ordenanza de intendentes el articulado de las normativas que lo regulaban y por otro, obtener información sobre sus necesidades y distribución en cada momento. De este modo se pretendía evitar excedentes o escasez, evitando que las arcas de la Corona se viesan perjudicadas (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 142-143).

Para el ramo de la Santa cruzada, según la Ordenanza de Buenos Aires, las reglamentaciones que existían hasta ese momento tenían limitaciones. Por ejemplo, las Ordenanzas de 8 de marzo de 1752 no proporcionaban los efectos deseados y la Instrucción de 12 de diciembre de 1767 había conseguido mejorar su administración económica pero su ámbito de aplicación había estado reducido al Virreinato de Nueva España. Con la intención de solucionar estos problemas se ordenó al Superintendente de Real Hacienda elaborar una Ordenanza que agrupara, mejorara y adaptara las vigentes, teniendo en cuenta la nueva administración económica que suponía el establecimiento del sistema de intendencias (art. 147).

También hubo materias que necesitaron de una primera regulación, por ejemplo las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires. El 7 de abril de 1778 se creó la Aduana de Buenos Aires y posteriormente la de Montevideo, por tanto necesitaron ser reguladas. El

encargado de ello fue el Superintendente de Real Hacienda⁸, quien elaboró la *Instrucción General para el establecimiento y manejo de las Reales Aduanas de Montevideo y Buenos Aires que se administran de cuenta de S.M.* el 15 de febrero de 1779⁹ (AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires, 15 de febrero de 1779).

El proceso de elaboración, publicación y puesta en marcha de las distintas normativas fue común. En primer lugar el Superintendente de Real Hacienda reunía la información necesaria para su elaboración y procedía a ello. Seguidamente la pasaba a la Junta Superior de Hacienda que la examinaba y ordenaba rectificar aquello que considerase oportuno. Posteriormente se remitía a la península por vía reservada para que el Rey diera su aprobación o por el contrario indicara las salvedades a tener en cuenta. Mientras tanto, la normativa se ponía en práctica interinamente por orden de la Junta (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 118, 143 y 147). La siguiente figura clarifica los pasos del procedimiento:

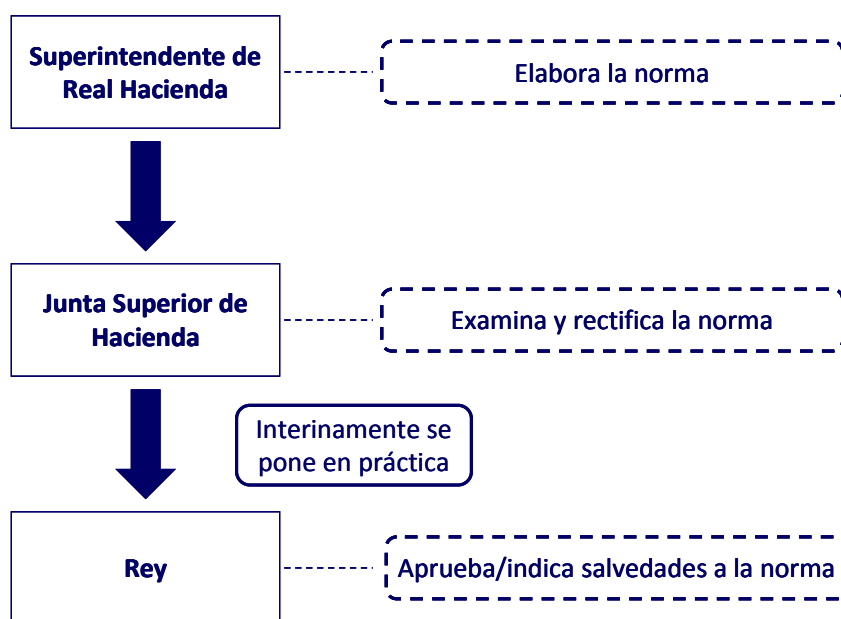


Figura 8.2.

Procedimiento para la elaboración de normativas¹⁰

⁸ Por RO de 14 de julio de 1778 se mandó al Superintendente Manuel Fernández "formar una Instrucción para la mejor administración de esta renta y gobierno del administrador, contador y vista nombrados por S.M." (AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Carta que precede a la Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires, 15 de febrero de 1779).

⁹ A partir de ahora Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires.

¹⁰ Elaboración propia.

Poder ejecutivo y punitivo: Cumplimiento de leyes e imposición de penas por su incumplimiento

Entre las funciones de los intendentes estaba garantizar el cumplimiento de las leyes por parte de las autoridades hacendísticas. Así se pone de manifiesto en la Ordenanza de Buenos Aires:

"Ha de ser asimismo de su privativo encargo dar cumplimiento a mis Reales Cédulas que se expidieren a cualesquiera ministros de rentas, y a las Órdenes, Títulos y Despachos librados a favor de ellos, [...] como también hacer que se guarden a todos los subalternos y empleados en las propias rentas las prerrogativas y exenciones que por sus oficios les compitieren" (art. 81).

En ocasiones esta misión fue más concreta especificándose la ley que debía hacerse cumplir. Así ocurrió con algunas leyes del título 19, libro cuarto de las Leyes de Indias sobre minería; del título 23, libro octavo sobre papel sellado, y la RC de 26 de enero y de 31 de julio de 1777 sobre media annata y mesada eclesiástica (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 135, 142 y 182).

Además, los intendentes debían perseguir los abusos de poder por parte de las autoridades hacendísticas. Se les insistió en la importancia de evitar abusos en la gestión de los cargos públicos, en los repartimientos y cobranza de rentas, entre otros aspectos. Para ayudarles en la consecución de este objetivo se les concedieron facultades punitivas, de forma que podían imponer castigos a los que incumplían las normas. Según la Ordenanza de Buenos Aires, podían aplicar las penas establecidas en las leyes a contrabandistas y defraudadores (art. 77), multar a las autoridades que retrasasen maliciosamente los procesos judiciales (art. 111) y castigar a los responsables de excesos o defectos en los pesos y calidades de los alimentos en las tiendas destinadas a su comercio (art. 139), entre otras; pudiendo solicitar ayuda al Superintendente de Real Hacienda *"para contener y castigar"* a los empleados de Hacienda (art. 106).

8.4. La intervención del intendente en el control de los caudales

Los intendentes podían transferir caudales entre las Tesorerías Reales ubicadas en sus provincias atendiendo a las necesidades de liquidez de cada momento y lugar. Del mismo modo el Superintendente de Real Hacienda podía hacerlo en las Tesorerías de su jurisdicción, es decir, entre Tesorerías del virreinato aunque pertenecieran a provincias distintas (Ordenanza de Buenos Aires, art. 103). Esta intervención se completó con funciones de control que debían ejercer sobre los caudales y los pagos.

Control sobre los caudales generados en las Tesorerías Reales

Las Tesorerías Reales¹¹ hacían un arqueo a principios de mes que consistía en realizar un recuento de lo que había en ellas distinguiendo el dinero, la plata y los metales preciosos. La novedad introducida por el sistema de intendencias fue la presencia del intendente o sus representantes en estos arqueos. No obstante, su intervención no se limitó a presenciarlos, sino a supervisar e inspeccionar el proceso tomando decisiones a lo largo del mismo.

En este sentido, los ministros de las Tesorerías Reales partían de la información recogida en los libros contables para elaborar la *Razón de los caudales*, documento que suministraba información sobre las cantidades que debía existir en la caja y las deudas que estaban pendientes de cobro. Este documento se transmitía a los intendentes, quienes comprobaban su coincidencia con la información de los libros contables. De no darse, se volvía a la fase anterior para subsanar los errores. En caso de coincidencia se comenzaba el recuento de lo que había.

Una vez finalizado el recuento los intendentes verificaban su resultado con la *Razón*. De no existir diferencias daban su conformidad, en caso contrario indagaban y averiguaban los motivos de la no concordancia. Si se debía a errores en los libros contables ordenaban subsanarlos, de no ser así, exigían a los ministros de Hacienda el reintegro de

¹¹ Tesorerías Reales principales generales, principales de provincias, foráneas y las Administraciones generales y particulares (nota de la autora).

las cantidades de descuadre argumentando la existencia de un posible fraude. Independientemente, los ministros podían justificar los resultados obtenidos (Ordenanza de Buenos Aires, art. 206). Por tanto, los intendentes controlaban y supervisaban los caudales evitando que se cometiesen actos fraudulentos en alguna parte del proceso. La siguiente figura clarifica los pasos del proceso y la intervención del intendente en cada uno de ellos:

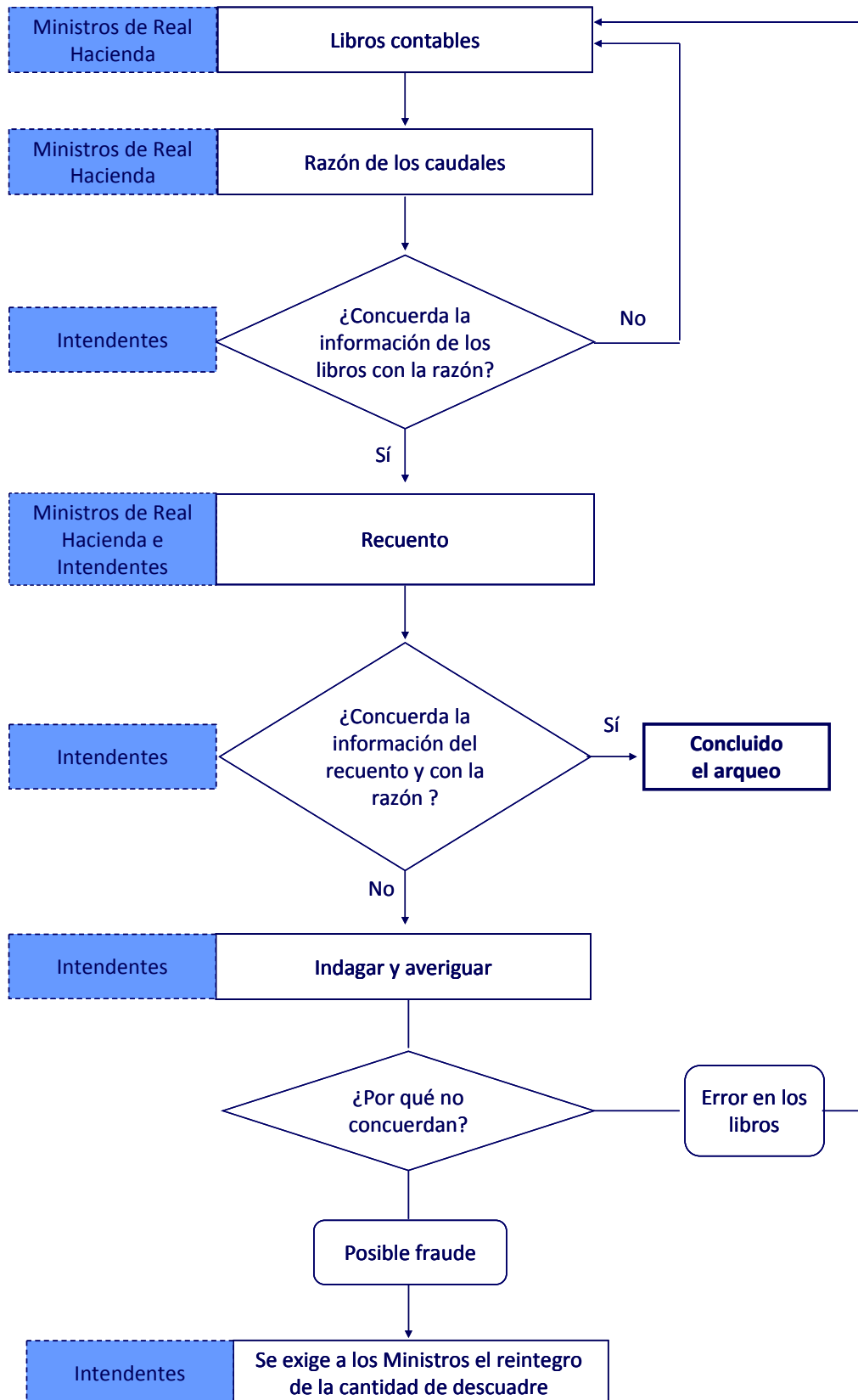


Figura 8.3.
Fases del proceso de arqueo¹²

¹² Elaboración propia.

El arqueo del mes de diciembre se completaba con un inventario de los metales no preciosos, muebles y demás enseres pertenecientes a la Real Hacienda o al servicio de sus oficinas que no habían sido tenidos en cuenta en los arqueos mensuales. Estos inventarios, al igual que los arqueos, existían con anterioridad¹³. La novedad introducida por las intendencias fue la asistencia de los intendentes o sus representantes en ellos¹⁴, además de su presencia en el flujo de la documentación generada.

Así, los subdelegados remitían los inventarios al intendente de su provincia. Éste incluía el suyo y los enviaba al Superintendente de Real Hacienda que a su vez reunía todos los del virreinato y junto con el de su provincia giraba al Tribunal de Cuentas, incluyendo además los inventarios de las rentas estancadas de naipes y papel sellado¹⁵. Por tanto, por el Superintendente de Real Hacienda pasaba los inventarios de todas las Tesorerías y Administraciones situadas en su jurisdicción, tomando conciencia de los caudales obtenidos en el virreinato (Ordenanza de buenos Aires, arts. 203 y 209).

Control sobre los pagos realizados por las Tesorerías Reales

Hasta el momento y según las Leyes de Indias, la única persona que podía hacer libramientos era el Rey, castigándose su incumplimiento¹⁶ (RLI, lib. 8, tit. 28, leyes 1 y 2). Con el establecimiento de las intendencias se incluyó una excepción, las Juntas Superiores de Hacienda, equiparando su autoridad a la del monarca en estos asuntos. Así se desprende del siguiente párrafo:

¹³ En las Leyes de Indias se recogía la existencia de este inventario. Así se pone de manifiesto cuando se precisa que *"cada segundo día del año se vea lo que hay en las Cajas y comiencen las cuentas de ellas"* (RLI, lib. 8, tit. 1, ley 22) y cuando se ordena que *"el contador de cuentas más antiguo, donde estuviere el Tribunal vaya a la Caja Real y con intervención de nuestros oficiales y personas que suelen concurrir con ellos, haga que se cuente e inventaríe todo"* (RLI, lib. 8, tit. 29, ley 2).

¹⁴ Los subdelegados debían estar presentes en los inventarios de las Tesorerías y Administraciones subalternas y foráneas, los intendentes en las Tesorerías principales de provincias y el Superintendente de Real Hacienda en la Tesorería principal general del virreinato (nota de la autora).

¹⁵ Las rentas estancadas eran gestionadas por Administradores y no por ministros de Hacienda, y eran llevadas por las Direcciones y Administraciones de Estancos, no por Tesorerías Reales (nota de la autora).

¹⁶ *"En nuestra voluntad, que [los oficiales reales] solamente obedezcan y cumplan lo que por nuestras órdenes y libranzas se mandare pagar, pena de privación de sus oficios y de restituir con el doble lo que contra el tener de esta nuestra ley dieren y pagaren"* (RLI, lib. 8, tit. 28, ley 2).

“[...] [nadie] sin excepción de dignidad o grado libre sobre mi Real Hacienda sin especial orden mía [...] se exceptúan de dicha prohibición y reglas los pagos de aquellos gastos que dimanen de resoluciones de la Junta Superior de Hacienda” (Ordenanza de Buenos Aires, art. 97).

Independientemente de que las órdenes de pago hubieran dimanado de la Junta o del Rey los intendentes debían vigilar su recorrido, desde su libramiento hasta el momento de su ejecución. La siguiente figura muestra el itinerario seguido por las órdenes de pago:

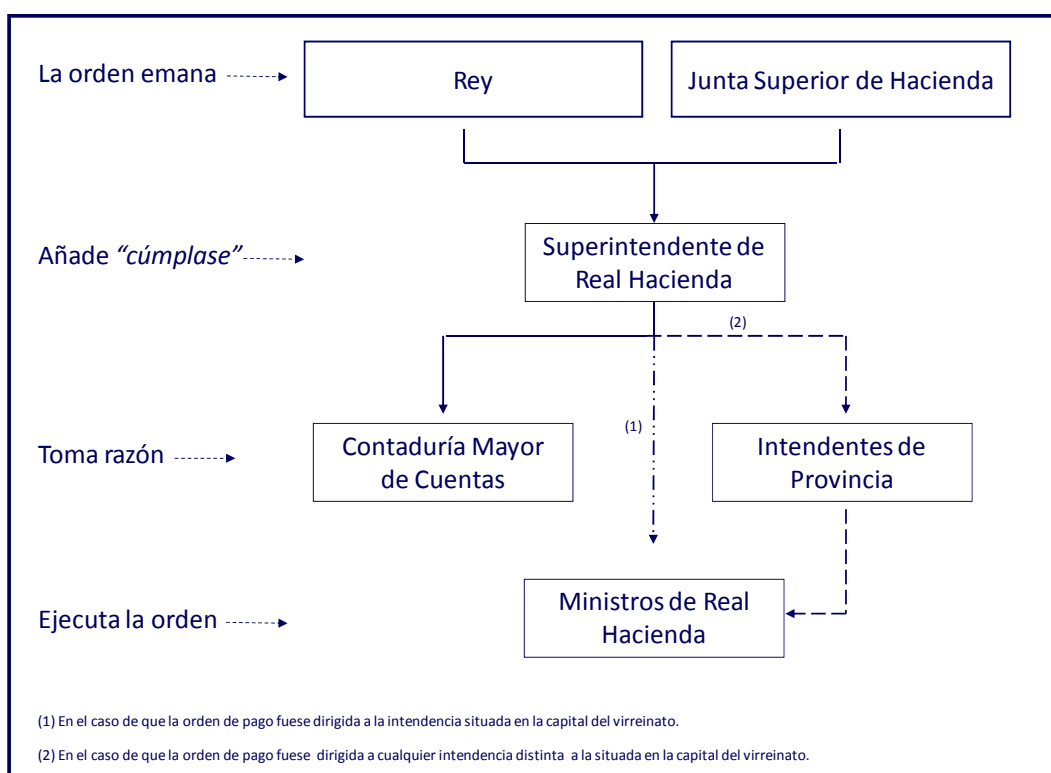


Figura 8.4.

Recorrido de una orden de pago¹⁷

Como se observa en la figura, una vez que la orden de pago se dictaba pasaba al Superintendente de Real Hacienda para que indicase en ella el *cúmplase*. Éste la remitía a la Contaduría Mayor de Cuentas para que tomase razón de la orden y la mandaba

¹⁷ Elaboración propia.

poner en práctica a los ministros de Hacienda. En aquellos casos en los que las órdenes de pago fuesen dirigidas a provincias distintas de la capital del virreinato, el Superintendente de Real Hacienda no las mandaba ejecutar directamente a los ministros sino que las remitía al intendente de la provincia en cuestión, quien se encargaba de ello (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 98-99).

Los intendentes también intervenían en otros puntos que afectaban a los pagos, como por ejemplo su suspensión. En este sentido podían suspender el pago en caso de considerar que existía una causa justificada¹⁸. También intervenía resolviendo dudas y dificultades que los ministros encontraban en su ejecución, de modo que los ministros quedaban inhibidos de cualquier responsabilidad, asumiéndola los intendentes. En aquellos casos calificados como graves¹⁹ por los intendentes, la consulta se remitía a la Junta Superior de Hacienda de la jurisdicción para que la decisión definitiva recayera sobre ella (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 101-102).

8.5. La intervención del intendente en el control de la información contable

Los intendentes intervinieron en la información contable generada en los territorios indianos. Así participaron en la elaboración de los distintos documentos contables, en su flujo hasta llegar a la Metrópoli, en el proceso de inspección y supervisión para garantizar la veracidad de la información suministrada, e incluso intervinieron llevando a cabo modificaciones en los procesos con el objetivo de mejorar la administración, gestión y control de las rentas, y con ello sus beneficios. A continuación se va a analizar su intervención en la elaboración, flujo e inspección de distintos documentos, como por ejemplo los estados de valores, las cuentas y los libros contables. Seguidamente se estudiará su intervención en el proceso contable.

¹⁸ “En el caso de que [...] le ocurra motivo justo para suspender alguno de los pagos que se hallaren en corriente, deberá prevenir por escrito [...] a los ministros de Real Hacienda [...] y dar [...] aviso al Tribunal de Cuentas” (Ordenanza de Buenos Aires, art. 102).

¹⁹ “[...] si diere lugar la materia y lo mereciese su gravedad, [el intendente] la consultará a la mencionada Junta Superior” (Ordenanza de Buenos Aires, art. 101).

Los estados de valores

Los estados de valores eran documentos que mostraban información sobre los *valores de los ramos de Real Hacienda*²⁰ y “*lo que por gastos generales o particulares de ellos [se] hubieren satisfecho*”²¹. De la diferencia de ambos resultaba el líquido. Todas las Tesorerías Reales generales, de provincias y foráneas, así como las Administraciones generales y particulares, tenían la obligación de elaborar estos estados mensualmente. Comprendían información desde el primer día del año hasta el último día del mes anterior a su confección, es decir, eran acumulativos (Ordenanza de Buenos Aires, art. 207).

Aunque los estados de valores existían con anterioridad al sistema de intendencias²², esta nueva institución introdujo como novedad la intervención de los intendentes. Estos nuevos funcionarios debían encargarse de comprobar, supervisar y velar para que la información reflejase la situación real. Así, los ministros cuando elaboraban los estados debían remitirlos a los intendentes de sus provincias²³, quienes comprobaban la coincidencia de su líquido con el resultado del arqueo, en cuyo caso daban su visto-bueno (Ordenanza de Buenos Aires, art. 207). La siguiente figura muestra el cotejo de información de ambos documentos:

²⁰ Utilizando la nomenclatura contable actual esta información sería equiparable a los ingresos (nota de la autora).

²¹ Aunque la Ordenanza de Buenos Aires los denomine gastos, actualmente sería equiparable a los pagos, ya que no se tenían en cuenta todos los gastos, sólo aquellos de los que se había satisfecho su pago (nota de la autora).

²² “*Que los contadores de cuentas la puedan tener de todo lo que se recoge y cobra en las partes y lugares donde están nuestras Cajas Reales y se debe recoger y cobrar en cada un año de las rentas y derechos que a Nos[otros] pertenecen, sean obligados los oficiales reales a enviarles de seis en seis meses relación particular, firmada de sus nombres, de todo lo que han valido, recibido y cobrado, y está por cobrar, y por ellas comprueben las cuentas finales*” (RLI, lib. 8, tit. 1, ley 31).

²³ En el caso de las Tesorerías foráneas los remitían a los subdelegados y éstos a los intendentes (nota de la autora).

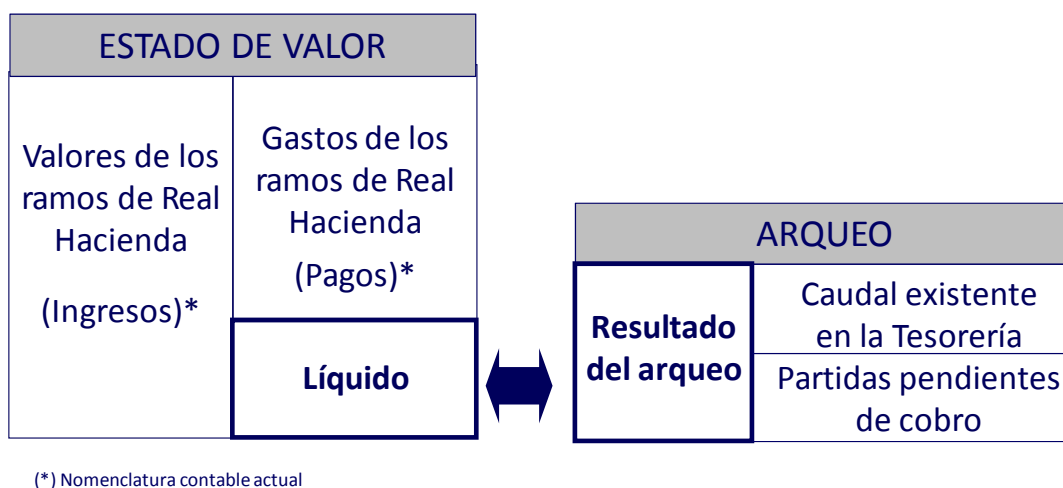


Figura 8.5.

Cotejo: Estado de valor - Arqueo²⁴

Hubo tres niveles de estados: individuales, de provincias y generales del virreinato. Los primeros debían ser elaborados por todas las Tesorerías Reales y Administraciones independientemente de su categoría, mientras que los segundos por las Tesorerías y Administraciones principales de provincias situadas en la capital de cada intendencia. En ellos se recogía la información de los estados individuales de las distintas Tesorerías Reales y Administraciones de la provincia distinguiéndose las cantidades que provenían de cada una de ellas, por lo reflejaban el estado de la provincia en su conjunto. De igual modo, los estados generales de cada virreinato reunían la información proporcionada por los estados de valores de provincias de su jurisdicción, haciendo distinción de lo obtenido en cada una de ellas y generado por cada uno de los ramos (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 207-208).

Aunque las funciones de los intendentes no estuvo limitada a cotejar los resultados de los estados de valores, también debían participar y supervisar su flujo garantizando que llegaban a la Metrópoli. Por tanto, se puede afirmar que el sistema de intendencias se situó paralelo a los distintos niveles de estados de valores. La siguiente figura muestra este paralelismo:

²⁴ Elaboración propia.

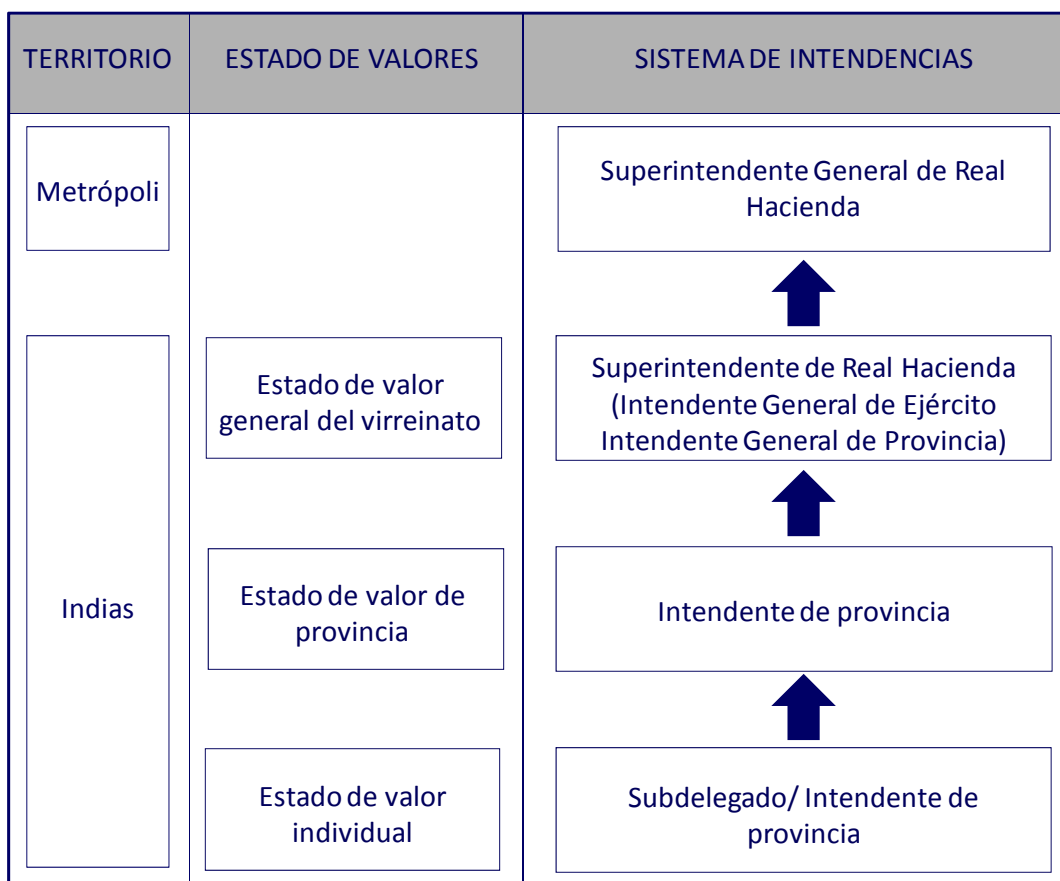


Figura 8.6.

Paralelismo entre el sistema de intendencias y los distintos niveles de los estados de valores²⁵

Así los niveles de los estados de valores se identificaron con la estructura escalonada y jerarquizada del sistema de intendencias. Los subdelegados enviaban el estado de valor individual de su Tesorería al intendente del que dependían, de forma que el intendente no solo tenía conocimiento del estado que elaboraba su Tesorería sino de los de todas las Tesorerías y Administraciones de su jurisdicción. De igual forma los intendentes de provincias enviaban los estados de valores de sus provincias al Superintendente de Real Hacienda una vez que los habían revisados²⁶, quien remitía un ejemplar al Tribunal de Cuentas para que elaborase el estado de valor general del virreinato.

Este estado retornaba nuevamente al Superintendente para que diera su conformidad, archivara un ejemplar en su secretaría y enviase el resto al Superintendente General de

²⁵ Elaboración propia.

²⁶ Estos estados se hacían por triplicado, uno se archivaba en la secretaría de la intendencia y los otros dos se remitían al Superintendente de Real Hacienda, quien mandaba archivar un ejemplar en su secretaría y enviar el otro al Tribunal de Cuentas.

Real Hacienda, quien giraba uno de ellos a la Contaduría General de Indias. Así, el estado de valor mostrado en la figura 8.6. estuvo precedido por una carta del Superintendente de Real Hacienda dirigida al Superintendente General de Real Hacienda, Gálvez, indicando que le remitía el estado. Así se pone de manifiesto en el siguiente párrafo extraído de ella:

"[...] se remitió a V.E. un estado general que comprende el verdadero valor de los ramos de Real Hacienda y lo que quedó sobrante para las urgencias del presente" (AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Carta de Superintendente a Gálvez, 6 de agosto de 1779).

Igualmente los estados de valor general de las rentas gestionadas por una Administración también pasaban por manos del Superintendente de Real Hacienda y eran remitidos a la península. A continuación se presenta un extracto de la carta que el Superintendente de Real Hacienda de Buenos Aires remitió al Superintendente General de Real Hacienda para informarle del envío del estado de valor general de la Aduana de Buenos Aires correspondiente 1783:

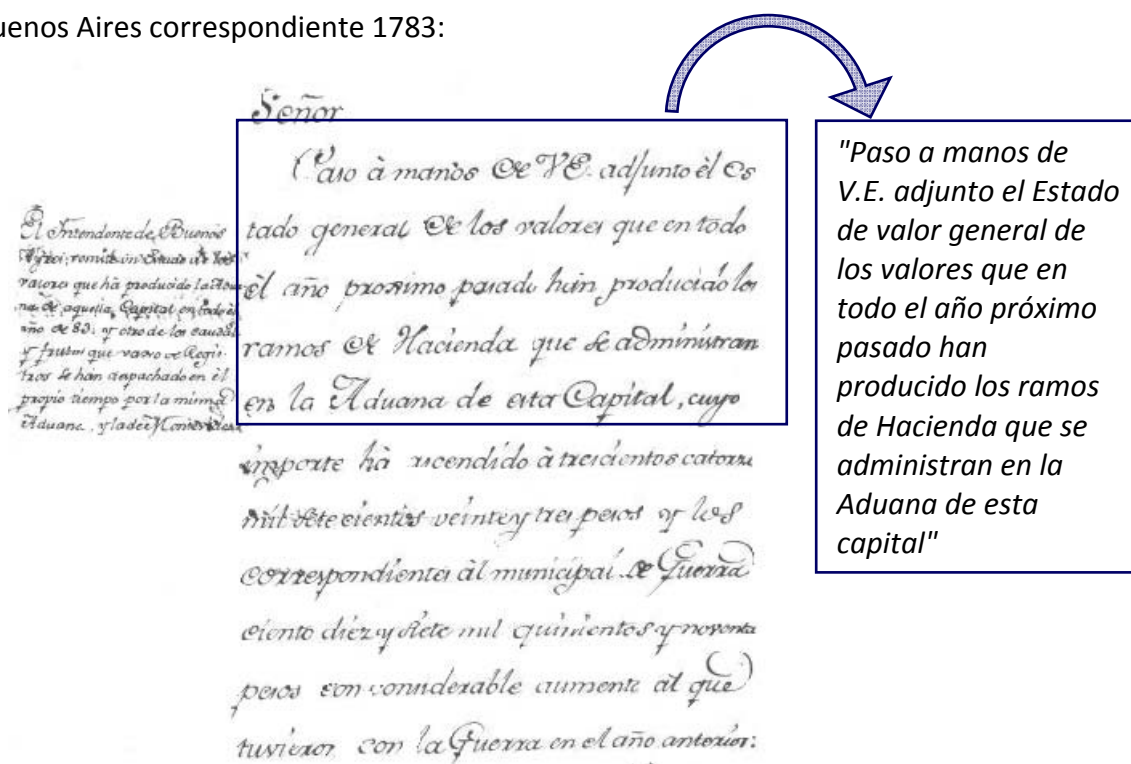


Figura 8.7.

Carta que precede al estado general de valor de la Aduana de Buenos Aires, Año 1783²⁷

²⁷ Fuente: AGI, Buenos Aires, Leg. 357, Carta del Superintendente a Gálvez, 5 de julio de 1784.

Cuentas y Libros contables

Hasta ahora el desconocimiento que se tenía en la Metrópoli del estado de la Hacienda indiana había sido habitual como consecuencia del incumplimiento reiterado por parte de los oficiales reales del envío de la documentación contable a la península. La inobservancia de las leyes había llegado incluso a ni siquiera elaborar dichos documentos pese a ser un asunto regulado desde el siglo XVI y sobre el que se había insistido posteriormente (véase 3.5.2). Por ejemplo, en 1591 por RC de 12 de febrero se mandó formar un Libro de la Razón General de la Real Hacienda y leyes posteriores incidieron en su cumplimiento, sin embargo los oficiales reales las ignoraron. Posteriormente las Leyes de Indias volvieron hacer hincapié en su cumplimiento, tal y como se observa en el siguiente párrafo:

“Ordenamos y mandamos que en todas nuestras Cajas Reales de las Indias, Islas y Tierra Firme, haya un Libro de la Razón General de nuestra Real Hacienda, encuadernado y rubricado, como está dispuesto, donde se asienten todos los géneros que de ella nos pertenecen” (RLI, lib. 8, tit. 7, ley 1).

Así, entre las responsabilidades de los intendentes estuvo garantizar que los libros contables se elaboraban en tiempo y forma según las leyes. En el siguiente párrafo se recoge esta orden para el caso concreto del Libro de la Razón:

“[...] será uno de los más principales y preferentes cuidados de cada intendente, sin perdonar diligencia ni fatiga, hacer formar el mencionado Libro de la Razón General de mi Real Hacienda, por lo respectivo a su provincia” (Ordenanza de Buenos Aires, art. 104).

Con el fin de asegurar que los libros llegasen a la península se marcaron los pasos a seguir, en los que estuvieron involucrados los intendentes. Por ejemplo, para el caso del Libro de la Razón los ministros de las Tesorerías Reales debían encargarse de su elaboración y remisión a los intendentes de sus provincias. Seguidamente los

intendentes los enviaba al Superintendente de Real Hacienda, quien ordenaba al Tribunal de Cuentas de su jurisdicción la confección de un libro que aglutinase la información de cada uno de ellos. Este libro se elaboraba por triplicado, quedándose un ejemplar en el archivo y enviándose los otros dos a la península por vía reservada, donde uno de ellos era remitido a la Contaduría General de Indias (Ordenanza de Buenos Aires, art. 104).

De igual forma los intendentes también intervenían en las cuentas, por un lado garantizando que se remitían a la Metrópoli sin demora y por otro que reflejaban el estado real de la Hacienda habiendo sido supervisadas por el Tribunal de Cuenta de su jurisdicción. A continuación se muestra un fragmento de una carta en la que el Superintendente de Real Hacienda confirma que el Tribunal de Cuentas le ha pasado las cuentas de la Tesorería Real de Montevideo, poniendo de manifiesto que las cuentas pasan por sus manos; también expresa tácitamente que han sido revisadas por el Tribunal, lo que demuestra que las supervisa; y va dirigida a Gálvez, garantizando que llegarán a la península sin que se pueda dar un extravío, ya que él mismo se encarga del envío.

"[...] me entregaron los Contadores Mayores de Cuentas de este virreinato, después de haberla examinado, glosado y fenecido" (AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Carta del Superintendente a Gálvez, 24 de noviembre de 1779).

En cuanto a la supervisión de las cuentas, los intendentes garantizaban que reflejaban el estado real de la Hacienda, para lo que debían corroborar que eran revisadas e inspeccionadas por los Tribunales de Cuentas, y en caso contrario corregir esta desviación en el proceso.

Un ejemplo de ello son las cuentas de Montevideo de 1775 que llegaron al Superintendente de Real Hacienda después de haber pasado por el Tribunal de Cuentas de su jurisdicción el 21 de marzo de 1778, en las que se detectó que no se había llevado a cabo su revisión.

El Superintendente de Real Hacienda no se limita a detectar e informar de la incidencia sino que pone en marcha soluciones. En este sentido ordenó que se revisasen, subsanasen los errores y se elaborase una certificación con dicha información para ser adjuntada a la cuenta y archivada en la Contaduría General de Indias (AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Carta del Superintendente a Gálvez, 24 de noviembre de 1779).

Intervención en el proceso contable

En cuanto a la intervención de los intendentes en el proceso contable, hay que destacar que su objetivo fue mejorar la cantidad y calidad de información que sobre la Hacienda indiana llegaba a la Metrópoli haciendo las modificaciones oportunas. Por ejemplo, los intendentes consideraron necesario mejorar el proceso de liquidación de las cuentas para lo que introdujeron cambios. A continuación se muestra la propuesta que realizó el intendente de Buenos Aires solicitando aprobación o en caso contrario las sugerencias oportunas:

“[...] en todas las partidas que se adicionen, suspendan las glosas o notas marginales hasta que formando los pliegos y oyendo a los interesados, se determine por el Juzgado de la Intendencia si se les debe absolver o mandar cargar su importe, pues de otro modo no se puede tener la cuenta por concluida o fenecida si cuando las envía [...] quedan pendientes los reparos [...] si este método no fuere de la aprobación de V.E. espero que se sirva advertirme del que podrá observar para lograr el mejor acierto en la liquidación de cuentas” (AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Carta del Superintendente a Gálvez, 24 de noviembre de 1779).

Otro ejemplo de su intervención fue la mejora que introdujo en el proceso de fenecimiento de las cuentas por parte de los Tribunales de Cuentas, ya que hasta el momento su complejidad había provocado que no se pusiera en práctica adecuadamente. En este sentido el Tribunal de Cuentas de Buenos Aires había propuesto modificar el procedimiento manifestando las dificultades que presentaba en

lo referente al juicio de cuentas. El Superintendente de Real Hacienda estudió la situación y ordenó que *"todas las cuentas de Real Hacienda se deben terminar, glosar y fenecer por los Sres. Contadores Mayores con ayuda de los subalternos"* aclarando la opacidad que existía sobre el orden que debía seguirse en los juicios de cuentas y sobre quienes debían asumir la responsabilidad en cada parte del proceso (AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Carta del Superintendente a Gálvez, 8 de julio de 1780).

En el caso del Tribunal de Cuentas de Lima, que era el modelo que tomaba Buenos Aires, las cuentas habían sido examinadas y glosadas por los subalternos reservándose el Contador Mayor únicamente el fenecimiento. El Superintendente de Real Hacienda había considerado que este procedimiento no era adecuado por lo abusivo que resultaba. Así lo hizo saber en la su afirmación: *"no me ha parecido tolerar este abuso"* (AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Carta del Superintendente a Gálvez, 8 de julio de 1780).

Por otro lado, hay que destacar la agilidad con la que actuaba el Superintendente de Real Hacienda, poniéndose de manifiesto su eficacia. Por ejemplo, la carta en la que el Tribunal de Cuentas de Buenos Aires exponía las dificultades en el proceso de fenecimiento estaba fechada el 22 de junio de 1780 y la carta del Superintendente de Real Hacienda informando al Secretario de Indias la decisión que había tomado para mejorarlo era de 8 de julio del mismo año, un período inferior a un mes.

Como se puede observar la intervención fue muy activa y amplia, en cuanto que abarcó las distintas fases del proceso contable lo que pone de manifiesto su poder e independencia. Incluso llegó a decidir sobre la eliminación o no de algunos de los ramos. Por ejemplo, los ministros de la Tesorería de Buenos Aires propusieron eliminar el ramo de inválidos o modificar su contabilización reduciendo el número de registros, idea que fue avalada con un informe del Tribunal de Cuentas en el que se decantaba por la eliminación. Ante esta situación el Superintendente de Real Hacienda decidió mantener el ramo con las modificaciones propuestas por los ministros de la Tesorería Real de Buenos Aires, poniendo de manifiesto que decisión estaba en su figura (AGI, Buenos Aires, Leg. 356, Carta del Superintendente a Gálvez, 15 de mayo de 1783).

Por otro lado, y al igual que otros casos, el Superintendente de Real Hacienda decidía e informaba al monarca por vía reservada solicitando su aprobación, aunque ponía en práctica su propuesta antes de recibir la contestación real.

8.6. El intendente y la racionalización de las rentas

Como se ha comentado con anterioridad, el objetivo principal del sistema de intendencias fue incrementar la recaudación de la Corona aumentando y mejorando el control y gestión de sus rentas. En el presente epígrafe se va a estudiar la intervención de los intendentes en este sentido, analizando su actuación en los *ramos de Real Hacienda* y en los *ramos particulares*. Bajo la primera denominación se agrupaban las rentas gestionadas y administradas por los ministros de Real Hacienda, mientras que la segunda denominación correspondía a rentas administradas por autoridades distintas a estos funcionarios, por ejemplo del ámbito eclesiástico. A modo de ejemplo se muestra el *Sumario General de cargos* de la cuenta de Buenos Aires correspondiente a las rentas obtenidas en 1782. En éste se observa dicha clasificación:

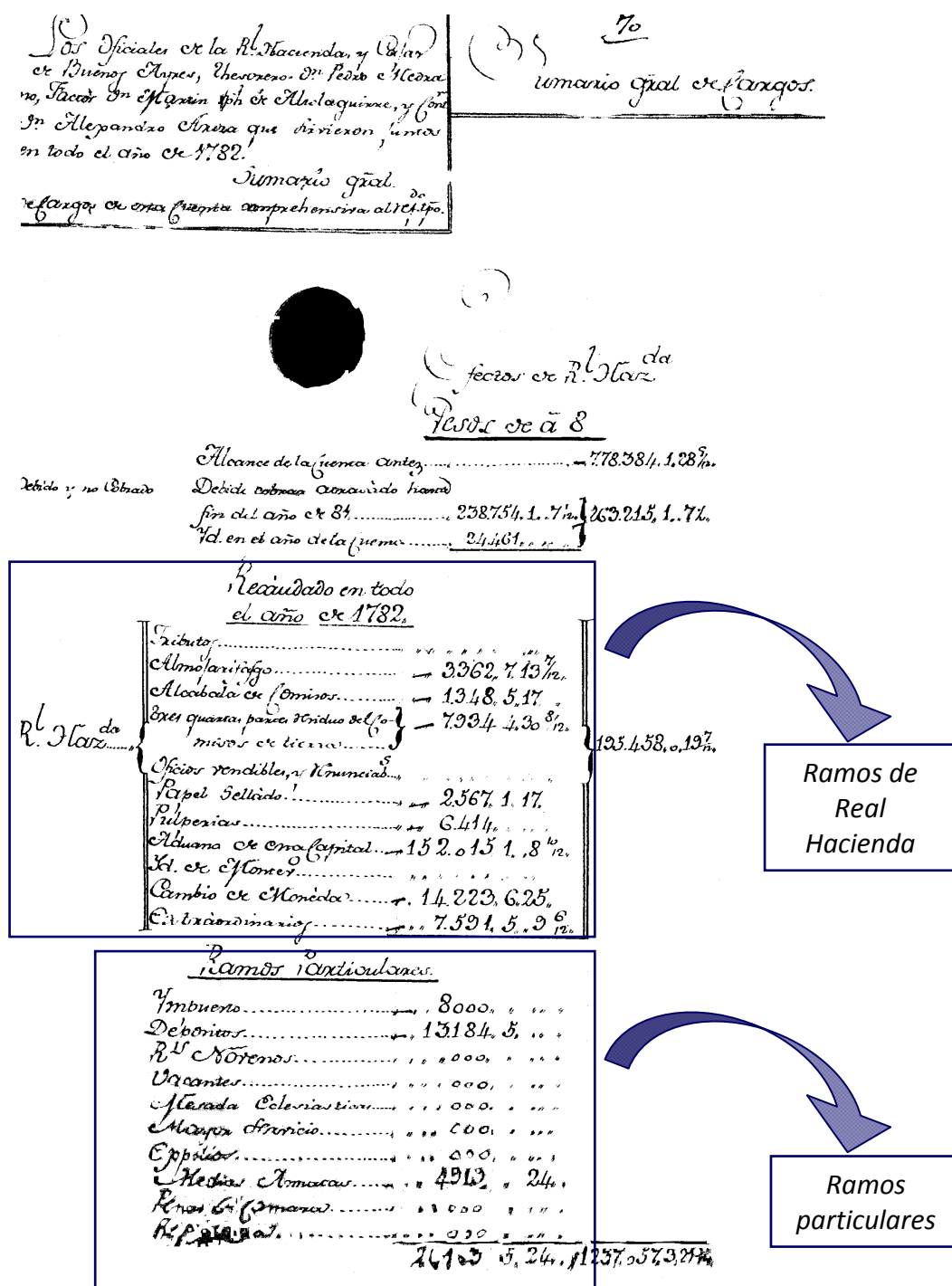


Figura 8.8.

Sumario General de cargos de la cuenta de Buenos Aires de 1782²⁸²⁸ Fuente: AGI, Buenos Aires, Leg. 402, Cuentas de Real Hacienda, Año 1782.

Sin embargo, cabe destacar que las rentas que formaron estos grupos no permanecieron inamovibles a lo largo del período de estudio. Algunas de ellas, como el caso de los novenos estuvieron administradas por ministros de Hacienda durante algunos períodos y por particulares en otros. De igual forma, hubo rentas que se mostraron en epígrafes distintos durante determinados períodos y se agruparon en otros debido a su afinidad; como por ejemplo las medias annatas y mesadas eclesiásticas, como consecuencia de su perfil eclesiástico.

En este epígrafe también se va a estudiar el control que ejercieron los intendentes en las rentas estancadas, no incluidas en la clasificación anterior debido a que fueron gestionadas por Direcciones y Administraciones creadas específicamente para cada renta. Por tanto sus cuentas no pasaban por el Tribunal de Cuentas previo a su envío a la Metrópoli.

La Ordenanza de Buenos Aires dejaba claro que el intendente tenía potestad para intervenir en todas la rentas, independientemente de su clasificación, ya que todas ellas contribuían al Real Erario. Así se desprende del siguiente párrafo:

"La Dirección por mayor de mis rentas reales que se hallan establecidas o establecieren en la comprensión del expresado nuevo virreinato [Virreinato del Río de la Plata] y la de cuantos derechos pertenezcan ahora y siempre a mi Real Erario, de cualquier modo que sea, deberá correr en lo sucesivo bajo de su privativa inspección y conocimiento, con todo lo incidente, dependiente y anexo a ella" (art. 72).

8.6.1. Ramos de Real Hacienda

A continuación se presenta un cuadro de las rentas que formaron parte del grupo denominado *ramos de Real Hacienda*. Para su elaboración se han revisado las cuentas de Buenos Aires correspondientes al período comprendido entre 1776 y 1784, ambos inclusive, dos años antes de la fundación del Virreinato del Río de la Plata y de que se estableciese en sus territorios el sistema de intendencias y dos años después a la

publicación de la Ordenanza de Buenos Aires que lo reguló. La composición de este grupo varió durante los nueve años estudiados, por ejemplo las rentas de los *Reales derechos de almirantazgo* y de la *Octava parte de almirantazgo* estuvieron unidas en 1783 mientras que habían permanecido separadas el resto de años; y las rentas provenientes de las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires se visualizaron por primera vez en 1779, ya que estas instituciones no existieron con anterioridad. La lista que se presenta a continuación es la que permaneció sin cambios significativos la mayor parte del período.

RAMOS DE REAL HACIENDA
Tributos
Almojarifazgo
Alcabala de comisos de tierra
Tres cuartas partes del residuo de comisos de tierra
Reales derechos de almirantazgo
Octava parte de almirantazgo
Mitad del residuo de comiso de mar
Alcabala terrestre
Alcabala marítima
Novenos
Oficios
Papel sellado
Pulperías
Extraordinarios
Aduanas de Buenos Aires
Aduanas de Montevideo
Cambio de moneda

Figura 8.9.
Ramos de Real Hacienda²⁹

²⁹ Elaboración propia.

Los intendentes intervinieron de forma diferente en cada una de estas rentas dependiendo de su origen y del nivel de control que se necesitase ejercer sobre ellas. En este sentido su actuación podía consistir en elaborar las normativas que las regulasen, realizar visitas para comprobar el correcto cumplimiento de las leyes que les afectaban, inspeccionar la documentación originada, hacerse presentes en el flujo de información contable, e incluso controlar y supervisar el flujo de caudales generado por las rentas, entre otras funciones. Su intervención puede resumirse en el siguiente párrafo:

"En las rentas que se administren de cuenta de mi Real Erario celarán cuidadosamente los intendentes la exactitud de sus cobranzas y el mayor aumento que con justicia y equidad se pueda dar a sus productos, como también sobre el desinterés y pureza con que deben proceder [las autoridades]" (Ordenanza de Buenos Aires, art. 106).

Aunque los intendentes intervinieron en todas y cada una de las rentas, en este apartado se va a analizar su participación en aquellas con características diferentes para ilustrar un ejemplo de cada tipo. Así, se analizará su intervención en los tributos (A), como ejemplo de renta que gravaba a las personas físicas; las pulperías (B), por tratarse de una renta asociada al establecimiento de negocios necesarios para los ciudadanos; el papel sellado (C), como ejemplo de renta estancada que a diferencia de las de su clase se finiquitaba por el Tribunal de Cuentas y no por la Dirección y Administración General del Estanco al que pertenecía; las alcabalas (D), por gravar el traspaso de bienes; y las aduanas (E), por provenir de contribuciones asociadas al comercio y tránsito de mercancías.

A.-Tributos

Una vez que las intendencias estuvieron erigidas en Indias, el ramo de tributos *"quedó sujeto a la privativa inspección y conocimiento de los intendentes"*. En este sentido se ordenó a las autoridades involucradas en su administración y cobranza que informasen a los intendentes de sus provincias (Ordenanza de Buenos Aires, art. 119).

Hasta este momento los tributos no habían proporcionado el resultado esperado a las arcas reales debido a la desigualdad con que se exigían, la falta de información sobre los tributarios, los abusos cometidos por las autoridades encargadas de su recaudación, y los fraudes en el proceso de inspección. Por tanto, la información que se disponía sobre el número y tipología de los sujetos que debían contribuir, así como de las tasas que debían ingresar en la Hacienda no reflejaban la realidad (véase 3.3. y 3.5.2.).

Una vez establecido el sistema de intendencias se hizo responsable a los intendentes de elaborar padrones y realizar visitas quinquenales a sus provincias para la revisión y actualización de los mismos con el fin de erradicar esa desinformación. Las visitas debían realizarlas personalmente y en caso de imposibilidad delegar en empleados “*de la mayor confianza*” (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 119-121). De esta forma, se responsabilizaba a los intendentes de la veracidad de la información utilizada en el proceso de recaudación con el objetivo de evitar los daños que sus irregularidades habían provocado al Real Erario.

Sin embargo sus actuaciones se ampliaron, pudiendo intervenir en los caudales obtenidos por la renta. Los intendentes ocuparon el último eslabón en la cadena de recaudación. En la siguiente figura se muestra el proceso de recaudación y la posición de los intendentes en éste:



Figura 8.10.

Cadena de responsables en la recaudación de tributos³⁰

³⁰ Elaboración propia.

Como se observa en la figura la recaudación directa estaba a cargo de los gobernadores y alcaldes de indios. Las cantidades recaudadas las pasaban a los alcaldes ordinarios y subdelegados de su jurisdicción, a quiénes se les responsabilizaban de los posibles retrasos. A su vez, éstos debían remitir el importe a los ministros de Real Hacienda de las Tesorerías Reales de las que dependían, que estaban subordinados al intendente de su provincia (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 122-124).

Por otro lado, los intendentes debían evitar cualquier situación que propiciase el fraude debiendo intervenir en situaciones concretas. Por ejemplo, decidían la equivalencia dineraria de los tributos en especies, evitando que las autoridades hiciesen valoraciones a la baja abusando del poder que les conferían sus cargos. O por ejemplo, controlando a los individuos que en edad de trabajar estaban ociosos y por tanto exentos de tributar. De este modo se perseguía incrementar el número de sujetos que debían pagar tributos y con ello la cuantía obtenida por este concepto (Ordenanza de Buenos Aires, art. 120 y 127).

Incluso los intendentes fueron los únicos que pudieron conceder retrasos en los pagos inhibiendo a cualquier autoridad de esta decisión, evitando que se pudiesen cometer fraudes en este sentido. Sin embargo no contaron con independencia, solo pudieron plantear esta opción tras sucesos extraordinarios como *“calamidad pública, epidemias generales o particulares [...] o por falta de lluvias”* que imposibilitara hacer efectivo el pago a los sujetos, y siempre que hubiese sido aprobado por la Junta Superior de Hacienda³¹ (Ordenanza de Buenos Aires, art. 25).

B.- Pulperías

Según el vocabulario rioplatense se conocía con el nombre de pulpería la *“casa o rancho donde se vende por menor vino, aceite, grasa, yerba, azúcar, velas de sebo, caña, cigarros ordinarios y otras cosas semejantes”* (Granada, 1890:329). Tradicionalmente los ayuntamientos habían tenido estancado el abasto público estableciendo un número

³¹ En cualquier caso, ni los intendentes ni las Juntas Superiores de Hacienda pudieron conceder rebajas en los tributos. Esta decisión era exclusiva del monarca (Ordenanza de Buenos Aires, art. 25).

determinado de pulperías en sus territorios que se denominaron *pulperías de número* o *pulperías de Ordenanza*. Las Leyes de Indias rompieron este monopolio permitiendo que particulares pudiesen erigir estos establecimientos previa autorización y a cambio de una cuantía en concepto de arrendamiento (RLI, lib. 4, tit. 8, ley 12). Este tipo de pulperías se le conoció como *pulperías fuera de Ordenanza*.

Una vez que el sistema de intendencias se estableció en Indias, los intendentes fueron los encargados de decidir el número de pulperías a erigir en cada provincia y de conceder las licencias para los arrendamientos de las establecidas por particulares. De este modo, el control sobre el número de pulperías, así como su tipología quedaba en manos del intendente (Ordenanza de Buenos Aires, art. 138).

Para el caso de las pulperías que se establecían a través de particulares las funciones de los intendentes se ampliaron, debiendo supervisar que los ministros de Hacienda cobraran el importe del arrendamiento en tiempo y forma, al mismo tiempo que reflejaran en sus libros contables la recaudación. Los intendentes podían incluso, ordenar cerrar aquellas que se retrasasen en sus pagos (Ordenanza de Buenos Aires, art. 138-139). A continuación se muestra un ejemplo del asiento realizado por uno de los ministros de Real Hacienda en su cuenta, en concepto de cobro por el arrendamiento a un particular:

“Nos hacemos cargo de seis mil cuatrocientos catorce pesos que en 29 de julio ha enterado D. Juan Manuel Salinas, arrendatario del derecho de compostura de pulperías, como correspondientes al cuarto año de los cinco en que remató este derecho en cantidad de treinta y dos mil y setenta pesos”
(AGI, Buenos Aires, Leg. 402, Cuentas de Real Hacienda, Año 1781).

C.- Papel Sellado

La renta del papel sellado se vio perjudicada por diversas causas que mermaron el Real Erario (véase 3.5.2.). No obstante, el principal problema que acusó esta renta fue su ineficiente control, tal y como se puso de manifiesto en la Ordenanza de Buenos Aires:

"[...] la experiencia ha acreditado los considerables perjuicios que en las provincias sujetas al nuevo virreinato sufrieron hasta ahora mi Real Hacienda y la fe pública en el uso y expendio del papel sellado, porque las grandes distancias y otras causas, han hecho inútiles las reglas que para ambos fines prescribieron las Leyes Recopiladas de Indias y varias providencias posteriores" (art. 142).

Con la finalidad de remediar este perjuicio su control pasó a los intendentes. En este sentido se concedió al Superintendente de Real Hacienda la dirección general de la renta del papel sellado y se le encomendó la elaboración de una normativa que la regulase (véase 8.3.). Al mismo tiempo, se responsabilizó a los intendentes de que el papel sellado se utilizase en documentos públicos y fuese distribuido entre las Administraciones de Tabaco³² de su jurisdicción.

De esta forma se pretendía evitar excesos en determinadas zonas y escasez en otras (Ordenanza de Buenos Aires, art. 142-143). La siguiente figura muestra el flujo del papel sellado desde que salía de la Metrópoli hasta que llegaba a las Administraciones de Tabaco:

³² Por la Ordenanza de Buenos Aires se ordenaba que el expendio del papel sellado correspondiese a las Administraciones del Tabaco (art. 142).

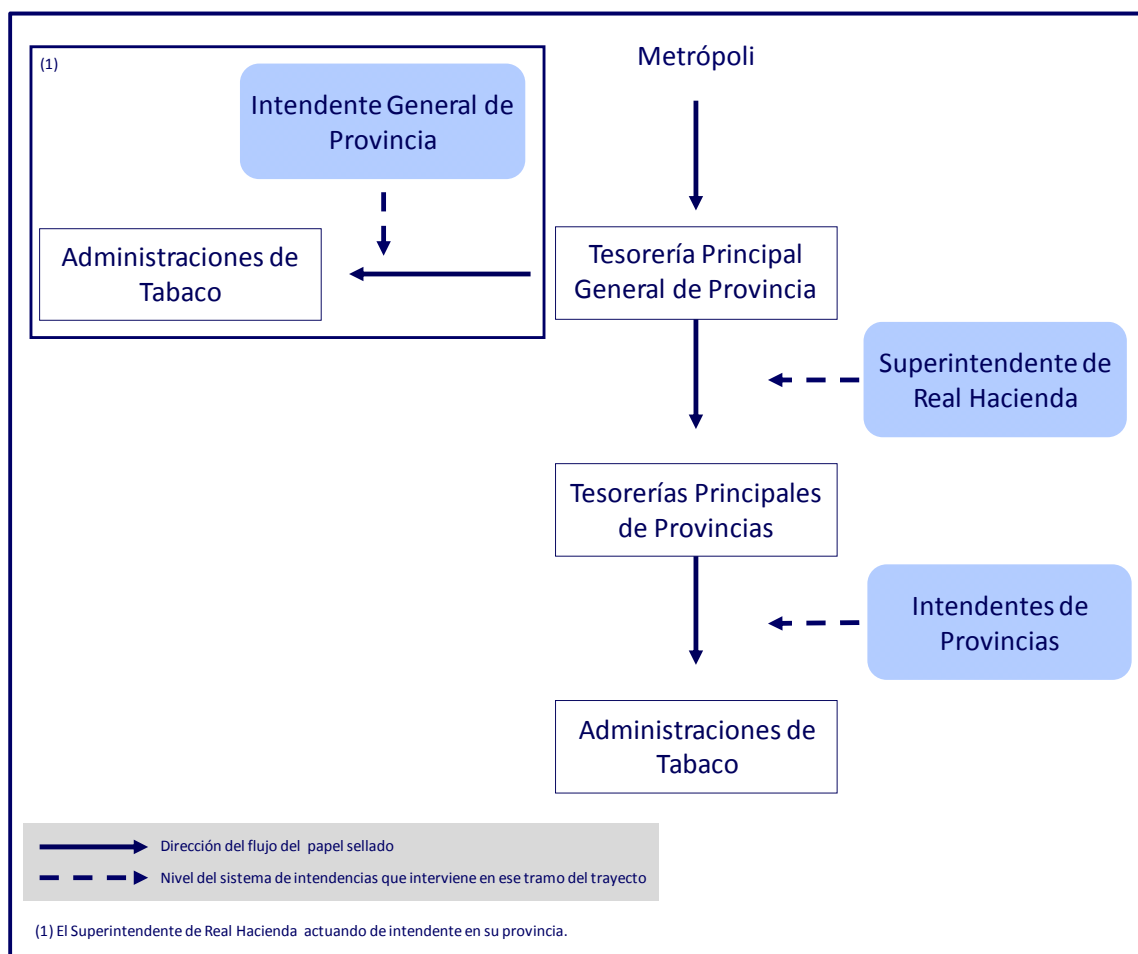


Figura 8.11.

Distribución del papel sellado desde la Metrópoli hasta las Administraciones de Tabaco³³

Como se observa en la figura, el papel sellado salía de la Metrópoli con dirección a la Tesorería principal general situada en la capital de cada virreinato. De allí se distribuía a las Tesorerías principales de provincias de su jurisdicción bajo la supervisión del Superintendente de Real Hacienda. Una vez que el papel sellado llegaba a cada provincia el intendente era el encargado de garantizar su correcta distribución a las Administraciones de Tabaco situadas en sus territorios³⁴. Así la cadena de distribución quedaba bien definida contribuyendo a detectar con facilidad errores, fraudes y responsables.

³³ Elaboración propia.

³⁴ El Superintendente de Real Hacienda actuaba como intendente en su provincia, por lo que se encargaba de supervisar la distribución del papel sellado hacia las Administraciones de Tabaco ubicadas en ella (nota de la autora).

Por otro lado, las Administraciones de Tabaco eran las encargadas de la recaudación directa de la renta del papel sellado, que posteriormente remitían a los ministros de Hacienda de las Tesorerías Reales del distrito. A continuación se muestra un ejemplo de anotación que debían realizar los ministros en sus cuentas:

“Nos hacemos cargo [...] primeramente [de] dos mil doscientos noventa y siete pesos, dos y medio reales, correspondientes que en 26 de febrero ha enterado Dn. Manuel Martínez de Ochagarria, administrador del papel sellado en esta capital, los mismos que resultaron contra él en la cuenta que ha presentado de la distribución de treinta y dos mil quinientos veinte y cinco sellos que se le entregaron [...] para su expendio en todo el año de 1783”
(AGI, Buenos Aires, Leg. 402, Cuentas de Real Hacienda, Año 1784).

*D.- Alcabala*³⁵

En la gestión de las alcabalas, al igual que en la mayoría de las rentas, se cometieron actos fraudulentos que perjudicaron el Real Erario. Por ejemplo, algunas personas se aprovecharon de que determinados estamentos de la sociedad estaban exentos de este tributo y cedieron, donaron o traspasaron sus bienes a familiares que formaban parte de ellos para evadir su pago.

Una vez establecidas las intendencias se intentó erradicar el fraude ordenando que las cesiones, donaciones y traspasos estuviesen precedidos de una licencia que solo podía otorgar los intendentes³⁶. Además, estos funcionarios debían supervisar las actuaciones de las autoridades encargadas de la recaudación del derecho de alcabala para evitar que

³⁵ La alcabala fue un derecho que se cobraba por los muebles, inmuebles y semovientes que vendían o permutaban y que se generalizó durante el reinado de Alfonso XI, aunque ya existía con anterioridad. En un principio tuvo carácter temporal, sin embargo, sufrió se prorrogó de forma reiterada llegando a convertirse en una contribución perpetua. La tipología de los géneros intercambiados, así como su cuota varió a lo largo de la historia, así fue del 2%, del 4% e incluso del 6%. De igual forma su administración también sufrió cambios, siendo gestionada por un administrador y un director general en algunas ocasiones, por oficiales reales en otras, e incluso por particulares en caso de que el derecho se diese en arrendamiento (Cangas, 1826:49-57, tomo I).

³⁶ O sus subdelegados, en aquellos lugares donde les representaron (nota de la autora).

lo hiciesen incorrectamente. De este modo el control y gestión de la renta pasaba a los intendentes (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 129-131).

E.- Aduanas de Montevideo y Buenos Aires

Entre las funciones del Superintendente de Real Hacienda estuvo elaborar instrucciones, ordenanzas y otras normativas relacionadas con las rentas de la Corona (véase 8.3.). Este poder normativo ponía de manifiesto los amplios y diversos conocimientos que tenía este funcionario, ya que, además de las capacidades jurídicas necesarias para su confección debían poseer conocimientos específicos sobre cada una de las materias que regulaban.

Por ejemplo la Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires que elaboró el Superintendente de Real Hacienda del virreinato rioplatense en febrero de 1779 (véase 8.3.) estuvo formada por siete capítulos que abordaron asuntos diversos. Así, regulaba procedimientos relacionados con el transporte marítimo, el comercio de las mercancías transportadas, la tipología de cargas impositivas atendiendo a las características y procedencia de cada mercancía, la información generada por las operaciones, el proceso contable, los procedimientos de control ejercidos sobre la información contable, y la supervisión que debía realizarse sobre las autoridades implicadas. El siguiente cuadro muestra los capítulos de la Instrucción:

CAPÍTULO	TÍTULO DEL CAPÍTULO
CAP. 1	De lo que se debe practicar con los bajeles de guerra.
CAP. 2	Lo que se ha de ejecutar con los buques correos de S.M.
CAP. 3	Visitas y reglas para la carga y descarga de las embarcaciones marchantes.
CAP. 4	Alcabalas de Buenos Aires, Montevideo y sus partidos.
CAP. 5	Arancel de los derechos que se han de exigir a los géneros y frutos de Europa y del país.
CAP. 6	Reglas de cuenta y razón para la Administración, Contaduría y Tesorería mandada establecer.
CAP. 7	Del resguardo de mar y tierra en Montevideo, Buenos Aires y demás puertos del Río de la Plata.

Figura 8.12.
Capítulos de la Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires³⁷

³⁷ Elaboración propia. Se ha tenido en cuenta AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires, 15 de febrero de 1779.

De los siete capítulos el más relacionado con el control de la Hacienda debido a su carácter contable era el sexto: *Reglas de cuenta y razón para la Administración, Contaduría y Tesorería mandada establecer*. En este capítulo se señalaba el recorrido que debía seguir la mercancía desde que desembarcaba en el puerto hasta que llegaba a manos de sus propietarios o comerciantes, evitando que se diesen pérdidas voluntarias o involuntarias durante el recorrido, ya que ello suponía una evasión de impuestos que perjudicaba al Real Erario.

En este sentido la Instrucción ordenaba que en el momento de la descarga se realizase un cotejo de la mercancía con la relación o guía del barco³⁸. Seguidamente se mandaba trasladar a la Aduana los géneros custodiados por un guarda, evitando un posible extravío en el trayecto. Una vez allí debía anotarse en el *Libro del alcaide* su entrada, previo cotejo de sus números y marcas para verificar que se correspondían con las piezas esperadas. Cuando el propietario retiraba la mercancía se registraba en el *Cuaderno del vista* la persona que lo hacía, fecha, número de géneros y calidad de los mismos (AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires, 15 de febrero de 1779). Por tanto, el procedimiento marcado por la Instrucción perseguía un control exhaustivo de la mercancía y con ello, las rentas que se generaban en la Aduana.

También se instauró un seguimiento de la documentación contable. En este sentido, la Instrucción ordenaba confeccionar distintos documentos y libros que debían cotejarse entre sí para agudizar el control de la información. Así se debía elaborar una *Hoja de Derechos* que distinguiese los géneros españoles de los extranjeros para evitar los fraudes derivados de la distinta carga impositiva que tenían³⁹.

Esta *Hoja* debía pasar al contador de la Aduana para que registrase en el Libro de la contaduría las mercancías que pertenecían a cada sujeto y la cuantía que debía pagar por ellas. Además el asiento debía reflejar, entre otra información, datos sobre la

³⁸ La guía es el "*despacho que lleva consigo el que transporta algunos géneros para que no se los detengan ni decomisen*" (Diccionario de la Lengua Española, 2001).

³⁹ Los géneros españoles gravaban al 3% mientras que los extranjeros lo hacían al 7% (AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires, 15 de febrero de 1779).

embarcación que había transportado los géneros, descripción de éstos, nombre de sus propietarios, y derechos que los gravaban. Una vez realizado el asiento, el contador firmaba la *Hoja de Derechos* como prueba de haber tenido en cuenta su información. De igual modo, el tesorero de la Aduana registraba en el Libro de la tesorería un asiento de cobro, incluyendo similar información a la del asiento del contador, aunque menos exhaustiva en lo referente a la descripción de la mercancía.

El Superintendente de Real Hacienda supervisaba el proceso en cuanto que debía rubricar *“los Libros de la administración, contaduría, tesorería, vista y alcaide, como también todos los demás que se necesitan y manden llevar en las oficinas de Aduanas”* (AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires, 15 de febrero de 1779). Con ello se pretendía garantizar que la documentación contable se había confeccionado siguiendo las indicaciones de la Instrucción y que existía una supervisión por parte del Superintendente de Real Hacienda de la documentación, procesos y flujo de información.

Otro punto a destacar fue la inclusión de asientos y formularios como anexos en la Instrucción para que las autoridades los utilizaran de modelo. De esta forma se pretendía evitar interpretaciones erróneas u omisiones de información; al mismo tiempo que incrementar el control sobre la renta. A continuación se muestra el modelo de la *Hoja de Derechos* y los asientos que debían realizarse en la contaduría y tesorería:

Hoja de Derechos. *A.* *N.*

Dⁿ N. despacha por si (o por *D. N.*) seis tercios n.º 1 a 6 con la marca del margen procedentes del Registro, que ha conducido el Navío tal, su Capitán y Maestre *D. N.* que llegó a este Puerto despachado del de *N.* en tantos de tal; cuyo contenido de los citados cajones que se han registrado es el siguiente.

Apropiada
R.º dep.

Generas de España.

Quatro Rezas de Bayeta de Sevilla aforadas a tanto la Peca (ó la vara segun el Aforador)..... *3*

Diez Rezas de Paño de primera, fabrica de S.º Fernando aforadas a..... *3*

Imposta el cetro por mayor, como se demuestra, tantos *3*

R.º de Placa, de que pagará por el 30.º de entrada, tantos R.º

Generas Extrangeras.

Quatro Rezas de Bayeta de Inglaterra, aforadas a..... *3*

Diez Rezas de Paño de primera de Inglaterra, aforadas a..... *3*

Imposta el cetro por mayor, como se demuestra, tantos *3*

R.º de Placa, de que pagará por el 70.º de entrada, tantos R.º

Por el 30.º..... *3*

Por el 70.º..... *3*

Total..... *9*

Quatro Ayres 7.º

Firma onosa del Administrador. *Firma onosa del Vista.*

S.º y media firma del Contador.

"Dn. N despacha por si (o por Dn. N) seis tercios nº 1 a 6 con la marca al margen procedentes del registro que ha conducido el Navío tal, su capitán y maestre D. N, que llegó a este puerto despachado del de N en tantos del tal; cuyo contenido de los citados cajones que se han registrado es el siguiente"

Figura 8.13.

Modelo de Hoja de Derechos⁴⁰

⁴⁰ Fuente: AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires, 15 de febrero de 1779.

Asiento de Contaduría. B. Días del 35^o. - Sem del 7.
R.^o m^{is}. R.^o m^{is}.

N.^o D.^o N. en tantos de tal mes y tal año, introbufo
M en este Puerto, y manifestó en esta R.^l Aduana con Re-
registro de la de tal parte, su fecha tantos de tal mes
y año, tantos Canones, Fercios 66^a con la Marca, y
Numeros del margen, que contienen tales, y tales
efectos, que D.^o N. le remitió, o consignó de su quier-
ta, y tiempo en el Navio nombrado tal, su Capitan,
y Maestre D.^o N. cuyos efectos se afloxaron en
tantos R.^o de que pasó tanta cantidad correspon-
diente al J. o el 7.^o como consta de su respectiva
ofa de Registro N.^o..... 9 . 9

Nota.

Que si en la partida que se despache se contubieren
efectos que adeuden uno y otro Derecho, se habrá
de entender con la misma distincion que en la
ofa aparece, y estampar lo que cada uno produz-
ca en su respectiva columnilla.

Figura 8.14.

Modelo de asiento en el Libro de la contaduría⁴¹

⁴¹ Fuente: AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires, 15 de febrero de 1779.

Asiento de Tesorería. C. Nos. del 3^{er} Idem del 7.
R.^o más R.^o más.

N.º..... D.ⁿ N. en tantos de tal mes y tal año pago en
 esta Tesorería de mi cargo, tantos R.^o de Plata im-
 porte de los Derechos del 3.º y 7.º de entrada,
 correspondientes a S. M. por el primer y
 tantos R.^o en que se aforaron los efectos que en
 tantos Canones, Tercios etc. con la Marca y Nume-
 ros del margen introduxo en este Puerto, y manifes-
 to en esta R.^{el} Aduana, procedentes del Registro
 del Navio tal, su Capitan D.ⁿ N. como consta de
 la oja del Registro de dichos Canones que original
 existe en la Contaduría con el N.º..... D. " D.

Figura 8.15.

Modelo de asiento en el Libro de la tesorería⁴²

Como se puede observar los modelos revelaban la estructura que debían respetar los asientos así como su contenido, lo que ponía de manifiesto el nivel de conocimientos contables que poseía el Superintendente de Real Hacienda, ya que solo una persona que conociera la materia podía proporcionar ese detalle de información. Además, muestra el interés en controlar las rentas de la Aduana, en cuanto que a lo largo de la Instrucción se insistía en la transparencia de las operaciones, el cotejo de la información a través de las anotaciones en distintos documentos, y su supervisión.

Otros documentos que debía generar la Aduana eran los estados de valores. El contador elaboraba un estado de valor mensual que reflejaba lo que la Aduana había producido

⁴² Fuente: AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires, 15 de febrero de 1779.

distinguiendo lo obtenido por cada uno de sus ramos⁴³. Al finalizar el año y una vez cerrados los libros, se debía confeccionar un estado de valor general que detallara lo producido por la Aduana en el año, distinguiendo lo que por cargos, datas y líquidos correspondía a cada mes. El detalle de la información ponía de manifiesto el control que la Corona pretendía ejercer sobre sus rentas. Como ejemplo se presenta el *"Estado general de valor que manifiesta los valores que han producido a S.M. los diferentes ramos de Real Hacienda que se administran en esta Aduana [de Buenos Aires] al cargo del Administrador General Dn. Francisco Jiménez de Mesa en el año próximo anterior de 1782, con inclusión del municipal de guerra, datas causadas por sueldos y gastos de oficina que sufre el ramo de guías, según respectivamente se demuestra"*:

⁴³ Según la Instrucción *"El derecho de alcabala, el de sisa, el de carreteras, el de pulperías, el municipal llamado de guerra y todos los demás que hasta aquí han corrido en arrendamiento manejado por receptores, se recaudarán y administrarán en lo sucesivo por la Aduana"*, de ahí que en estos estados incluyan dichos conceptos (AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires, 15 de febrero de 1779).

[illegible]

Nota......Que según el producto demostrado, importante 167200 pesos con inclusión del Ramo Municipal de Sucrea que se considera debe anexarla á los Censos de la General Administración, le sale á S. M. á 800 por ciento. Haciéndose que se comprenden en la Data General 527, pesos por Derechos de Votos y esquilas de la Casa que sirve de Aduana.

Otra......Que los 22204 pesos, que produjeron los dos Ramos de Detención y Exacción en el año de 1781, suprimidos en virtud de Real-orden, se han segregado del Total valor que resultó de su demostración en el presente Estado.

Buenos Aires 2. de Enero de 1783.

Figura 8.16.

Estado general de los valores de la Aduana de Buenos Aires, 2 de enero de 1783⁴⁴

⁴⁴ Fuente: AGI, Buenos Aires, Leg. 356, Estado general de los valores de la Aduana de Buenos Aires, 2 de enero de 1783.

Al igual que el resto de documentos contables estos estados pasaban por el Superintendente de Real Hacienda, quien los supervisaba y contrastaba su información con la de los libros contables y otros documentos. De esta forma, el Superintendente de Real Hacienda llegaba a tener un conocimiento completo de las operaciones aduaneras, en la medida que conocía e intervenía en sus documentos. Además, su intervención también abarcaba el envío a la península de estos documentos.

Igualmente las cuentas de las Aduanas también pasaban por el Superintendente de Real Hacienda. Éste las remitía al Tribunal de Cuentas, que una vez examinadas expedía el certificado de finiquito y devolvía nuevamente al Superintendente para que le diese su visto-bueno. El procedimiento se describe en el siguiente párrafo:

“[...] el administrador tesorero, la entregará [la cuenta de la Aduana] al Superintendente de Hacienda [...] para que por este jefe se pase a la Contaduría Mayor con la orden de que se proceda a su liquidación, glosa y fenecimiento, comprobando las partidas [...] en caso de hallarla conforme y arreglada expedirá su certificación de finiquito al administrador tesorero, extendida con las formalidades y requisitos que se tenga por conveniente, y este documento lo autorizará con su visto bueno el Superintendente de Real Hacienda” (AGI, Buenos Aires, Leg. 355, Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires, 15 de febrero de 1779).

8.6.2. Ramos particulares

A continuación se presenta un cuadro de las rentas gestionadas por autoridades distintas a los ministros de Hacienda. Para su elaboración, al igual que para el caso de los ramos de Real Hacienda, se ha teniendo en cuenta el período 1776-1784 y la estructura que ha permanecido durante esos años sin cambios significativos.

RAMOS PARTICULARES
Sisa o nuevo impuesto
Depósitos
Vacantes
Medias annatas
Mesadas eclesiásticas
Penas de cámara
Represalia de los ingleses
Situados
Cruzada
Montepío de ingenieros
Montepío de ministros
Bienes difuntos
Montepío militar
Ramo de inválidos
Ramo municipal de guerra
Diezmos
Expolios

Figura 8.17.

Ramos particulares⁴⁵

Los intendentes intervinieron en cada una de estas rentas. En el presente epígrafe se analizará algunas de ellas, concretamente aquellas con características distintas. Por ejemplo, se va a estudiar las lanzas y medias annatas (A) por tratarse de una renta que afectaba exclusivamente a un estamento de la sociedad, los nobles; los diezmos (B), como ejemplo de renta gestionada por autoridades eclesiásticas y que estuvieron vinculadas a la producción agraria, ganadera u otro origen; y las medias annatas y mesadas eclesiásticas (C), que aunque fueron gestionadas por autoridades eclesiásticas como el caso de las rentas decimales, estuvieron asociadas a la organización interna de la Iglesia, ya que se ligaron a cargos religiosos.

⁴⁵ Elaboración propia.

A.- Lanzas⁴⁶ y Medias Annatas⁴⁷

Las rentas de lanzas y medias annatas fueron gestionadas y administradas por contadores específicos, al mismo tiempo que contaban con un juzgado encargado especialmente de su recaudación. La novedad que introdujo el sistema de intendencias fue la intervención del intendente en la gestión, administración y control de estas rentas.

Por un lado, los intendentes fueron nombrados subdelegados de los oidores que dirigían los juzgados de las provincias en las que residían. Por otro lado, tanto contadores como jueces estaban obligados a enviar a principios de cada año el estado de las rentas al Superintendente de Real Hacienda para que éste lo remitiese al Tribunal de Cuentas de su jurisdicción e incluyese su información en el estado de valores general del virreinato (Ordenanza de Buenos Aires, art. 144).

Diezmos⁴⁸

Tradicionalmente las rentas decimales habían estado en manos de administradores o de arrendadores, en cualquiera caso su gestión se había llevado por una Contaduría y una Junta específica. Cuando se estableció el sistema de intendencias en Indias la presidencia de las Juntas situadas en las capitales de provincias fueron ocupadas por los intendentes, y la de las Juntas situadas en lugares distintos a la capital por subdelegados. Su función principal era proporcionar los medios más adecuados para

⁴⁶ Las lanzas eran rentas que provenían del pago anual que los nobles debían realizar. Este pago sustituía la obligación de concurrir personalmente a los ejércitos con un número de soldados (o lanzas) mantenidos a su costa (Cangas, 1827: 77, tomo II).

⁴⁷ Las rentas de las medias annatas provenían de los ingresos que se hacían en la Hacienda equivalentes a la mitad de la renta del primer año del goce de determinados empleos y mercedes que concedía el Rey. La media annata también se pagaba en los casos de sucesión del cargo (Cangas, 1827: 174-175, tomo II).

⁴⁸ Por Bula de 16 de noviembre de 1501 se concedió a los Reyes Católicos los diezmos de las Indias "*con dominio pleno, absoluto e irrevocable, bajo la precisa y perpetua calidad de asistir a aquellas Iglesias con dote suficiente para la decora manutención del culto divino*" (Ordenanza de Buenos Aires, art. 150). Posteriormente, las Leyes de Indias especificaron algunos puntos relacionados con esta Bula, como por ejemplo, el modo en el que se debían administrar los diezmos, cómo realizarse el reparto de los mismos y de qué forma debían actuar los oficiales reales (RLI, lib. 1, tit. 16). En el siglo XVIII, se insistió nuevamente en el dominio real sobre estas rentas, por ejemplo por la RC de 13 de abril de 1777, que además hizo hincapié en la necesidad de unificar su legislación en los territorios indianos (Ordenanza de Buenos Aires, art. 150).

mejorar la dirección, administración, recaudación y seguridad de las rentas decimales. Por lo que los intendentes, al formar parte de ellas, decidieron sobre esos aspectos (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 151-152 y 154).

Los intendentes también estuvieron implicados en las cuentas, libros y otros documentos que suministraban información sobre el estado de los diezmos. En este sentido, tanto administradores como arrendadores debían "*llevar formal y exacta cuenta y razón de los diezmos de su cargo*" y presentarlas a las Juntas para su aprobación; por lo que, los intendentes conocían la información contenida en ellas. De igual forma conocían del libro de los productos del dezmatorio, ya que debían firmarlo. Y también estaban presentes en el flujo de información de los *Cuadrantes del valor y distribución de las rentas decimales y de los aniversarios y demás emolumentos*. Estos Cuadrantes debían suministrar información sobre los diezmos que habían obtenido las autoridades eclesiásticas y lo que a cada una de ellas correspondía en concepto de misas, aniversarios, asistencias o vestuarios; entre otra información (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 160-161 y 174-176).

Los contadores remitían estos Cuadrantes a los intendentes, quienes los enviaban a los ministros de Hacienda para que confrontaran su información con la que tenían en su poder y en caso de divergencias realizar las rectificaciones necesarias. Uno de los tres ejemplares elaborados se archivaba y el resto pasaba al Superintendente de Real Hacienda quien los enviaba a la península por vía reservada (Ordenanza de Buenos Aires, art. 174).

Por tanto, los intendentes estaban al tanto de los documentos generados por las rentas decimales. Conocer y controlar la información contenida en ellos no solo perseguía incrementar el montante de diezmos, sino el de otras rentas, ya que de su información se nutrían otras rentas, como por ejemplo las medias annatas y mesadas eclesiásticas, los novenos reales⁴⁹ y las vacantes mayores y menores⁵⁰. Por lo que su veracidad y oportunidad en el tiempo eran de gran interés.

⁴⁹ Los reales novenos eran rentas que se ingresaban directamente en la Hacienda y se calculaban a partir de la base decimal (RLI, lib. 1, tit. 16, ley 23).

*Media annata eclesiástica*⁵¹ y *mesada eclesiástica*⁵²

Los intendentes tuvieron órdenes expresas de velar por el cumplimiento de las leyes que regulaban estas contribuciones. Igualmente fue de su responsabilidad hacer llegar a los recaudadores⁵³ información sobre las personas que debían contribuir, así como la necesaria para calcular la cuantía por las que debían hacerlo. En este sentido, se encargaron de que llegasen a sus manos copias de los cuadrantes de valor y distribuciones de rentas elaborados por los contadores de diezmos y los despachos de las nuevas provisiones eclesiásticas⁵⁴ (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 182-190).

Los intendentes también estuvieron al tanto de la información resultante del cobro, en cuanto que los documentos derivados de dicha operación pasaron por sus manos. El recorrido que se marcó para estos documentos fue el siguiente: en primer lugar, los recaudadores cotejaban sus asientos con la información que le proporcionaban los ministros de Hacienda, indicando su visto-bueno en caso de coincidencia; seguidamente elaboraban relaciones individuales de lo adeudado y cobrado, describiendo las diligencias que se habían llevado a cabo para su cobro. Documentos que remitían por triplicado al intendente de su provincia, quien enviaba un ejemplar al Tribunal de Cuentas y el resto a la península por vía reservada.

⁵⁰ Pertenecían a la Hacienda *"todos los frutos y rentas decimales que se causaban por vacante de los arzobispos, obispos, [...] y demás ministros que sobre ellas la tuviesen asignada en aquellos reinos e islas adyacentes, ya procediese de muerte o ya de translación o renuncia"* (Ordenanza de Buenos Aires, art. 178).

⁵¹ Las medias annatas eclesiásticas tuvieron su origen en las Bulas pontificias de 6 de abril y 10 de mayo de 1754 y se exigieron de las pensiones y beneficios que se hubiesen provistos desde octubre de 1753 y que se proveyesen en adelante (Diccionario geográfico, tomo III, 1831:445). Fernando VI decidió no ponerlas en práctica. Sin embargo, su hermano, Carlos III, por RD de 23 de octubre de 1775 ordenó su puesta en ejecución, formándose para ello una Instrucción y emitiéndose las RC de 26 de enero y 31 de julio de 1777 (Ordenanza de Buenos Aires, art. 182).

⁵² El objetivo de la mesada se orientó a la obtención de fondos que costearon las misiones para la propagación de la fe católica. El Papa Urbano VIII concedió a Felipe IV en 1625 la facultad de cobrar una mesada *"de todos los provistos en las mitras, dignidades, prebendas y beneficios de toda especie, así de España como de Indias"*, gracia que fue renovando sus sucesores a los siguientes monarcas (Diccionario geográfico, tomo III, 1831:445).

⁵³ Según la Ordenanza de Buenos Aires, la recaudación de ambas rentas estaban bajo la jurisdicción del comisario general de cruzada y la de sus subcolectores (arts. 187-188 y 190).

⁵⁴ Según la Ordenanza de Buenos Aires, ambas contribuciones debían integrar una única cuenta aunque diferenciando la cuantía que provenía de cada una de ellas. Igualmente, se cobraba el 18% del importe de la mesada en concepto de gastos, importe que también se incluía en la cuenta y debía diferenciarse del resto (art. 183).

Así, tanto los documentos necesarios para calcular la cuantía a cobrar como los derivados del cobro debían pasar por manos del intendente, proporcionándole de este modo un exacto conocimiento del estado de las rentas en todo momento. Hecho que les facilitó la supervisión y control de las mismas.

8.6.3. Ramos estancados

Las rentas que formaban este grupo habían estado tradicionalmente arrendadas a particulares, aunque a lo largo del siglo XVIII la Corona había optado por estancarlas. De esta forma el Estado imponía tanto el precio de compra de las materias primas como el de venta de los productos distribuidos, intensificando el control que se había estado ejerciendo.

Las rentas estancadas estuvieron gestionadas por administraciones específicas creadas para ello y que fueron independientes de las tesorerías, aunque siguieron una estructura organizativa similar. Esto es, Administraciones generales situadas en las capitales virreinales, Administraciones principales en las capitales de provincias y Administraciones particulares situadas en otros territorios dentro de la jurisdicción provincial. Por ejemplo, para el caso del Estanco del Tabaco se creó la Dirección y Administración General del Tabaco⁵⁵.

Del mismo modo que el sistema de intendencias estuvo presente en los ramos de Real Hacienda y en los ramos particulares, también lo hizo en las rentas estancadas. Así, para el caso del Estanco del Tabaco se ordenó que su gobierno quedase en manos del Superintendente de Real Hacienda y que los intendentes le ayudasen. El siguiente párrafo de la Ordenanza de Buenos Aires recoge este mandato:

⁵⁵ El Estanco del Tabaco se ordenó establecer en Buenos Aires por Real Resolución de 11 de mayo de 1777. El 8 de septiembre del mismo año Cevallos escribió a Gálvez manifestando que cumpliría con este encargo en cuanto llegase el director y el contador con las instrucciones para ponerlo en marcha (AGI, Buenos Aires, Leg. 57, Carta de Cevallos a Gálvez, 8 de septiembre de 1777). En julio del año siguiente el virrey recibió las Reales Cédulas y Órdenes sobre los nombramientos de los sujetos destinados a gestionar la renta del tabaco y el Estanco del Tabaco quedó establecido (AGI, Buenos Aires, Leg. 57, Carta de Vertiz a Gálvez, 16 de julio de 1778).

"[...] en cuanto a lo gubernativo y económico de ella [la renta del tabaco] y de las demás unidas, auxiliarán los intendentes en lo que sea necesario las providencias que dieren el Superintendente subdelegado o a la Dirección General " (art. 76).

Hay que señalar que en el Estanco del Tabaco se unieron otras rentas, como por ejemplo la de naipes y papel sellado, aunque se llevaron de forma distinta. En el caso de las rentas del tabaco y naipes, las cuentas eran elaboradas por los administradores, quienes debían remitirlas a la Dirección y Administración General del Tabaco. Ésta las enviaba a la Contaduría específica del ramo para que elaborase una cuenta única que aglutinase la información de las distintas administraciones situadas en el virreinato, y seguidamente se remitía al Tribunal del Cuentas junto con las cuentas particulares.

Mientras que la renta del papel sellado siguió otros cauces (véase 8.6.1.). Los administradores pasaban sus cuentas a los ministros de Real Hacienda, quienes comprobaban sus cargos y elaboraban una cuenta resumen que remitían al Tribunal de Cuentas. Así, en el caso del papel sellado, los ministros de Real Hacienda formaron parte del proceso, mientras que en el del tabaco y naipes se mantuvieron al margen. Por ello las cuentas anuales de las Tesorerías Reales revelaban información sobre el papel sellado y no sobre el tabaco y los naipes (Ordenanza de Buenos Aires, arts. 140-143 y 203; Declaraciones anexas, nº 13).

8.7. Conclusiones del capítulo

Una vez establecido el sistema de intendencias en Indias la Real Hacienda quedó bajo su control. Los intendentes asumieron la administración, supervisión, gestión y control de los asuntos hacendísticos, incluso los del ámbito jurídico, prohibiéndose a las autoridades judiciales intervenir en ellos en favor de la Junta Superior de Hacienda presidida por el Superintendente de Real Hacienda.

En el presente capítulo se ha puesto de manifiesto el modo en el que los intendentes intervinieron en las instituciones hacendísticas indianas con el objeto de garantizar su

eficacia. En sus manos estuvo el nombramiento de puestos relevantes, asegurando de este modo que la administración y gestión de las rentas quedaban a cargo de personas adecuadas, tanto por sus conocimientos como por su honestidad y lealtad a la Corona. Así se evitaban irregularidades derivadas del desconocimiento de la materia y de actuaciones fraudulentas.

Los intendentes también tuvieron el control sobre los caudales generados en los territorios indianos. Así supervisaron personalmente los arqueos e inventarios que se realizaban en las Tesorerías Reales con el propósito de evitar un posible fraude, además de conocer de primera mano el monto resultante; comprobaron que no existiesen divergencias con la cuantía que debía existir en las Tesorerías según la información contable; y vigilaron el flujo de los caudales hasta su llegada a la península. Por lo que el control de estos funcionarios sobre los caudales abarcó el proceso completo, desde que se generaron hasta que llegaron a la península.

Igualmente los intendentes controlaron la información contable generada en Indias, en cuanto que las cuentas, libros, estados de valores y otros documentos contables pasaron por sus manos; independientemente de que fuesen derivados de rentas administradas por ministros de Hacienda, otras entidades o se tratase de rentas estancadas. Así se responsabilizaron de que eran confeccionados según las leyes y siguiendo procedimientos eficientes, se presentaban en los plazos fijados, la información que suministraban era veraz, y eran remitidos a la península para que en la Metrópoli se tuviese conocimiento del estado de la Hacienda.

Tuvieron autoridad para intervenir y modificar aquello que considerase conveniente para mejorar el control de las rentas y hacer más eficiente su gestión. Desde reprender e incluso castigar a las autoridades involucradas en el proceso en caso de desobediencia e incumplimiento de sus funciones, hasta intervenir en aspectos concretos de cada una de las rentas para mejorar sus beneficios, como se ha puesto de manifiesto a lo largo del apartado sexto.

En este sentido, y según las características de cada renta, su intervención se centró en controlar el cobro de la rentas, definir el flujo de caudales, alterar los procedimientos de recaudación, instaurar nuevos métodos de cotejo de información contable para mejorar su veracidad y transparencia, proponer el contenido y estructura de algunos asientos contables, e incluso elaborar normativas que ayudaran a mejorar el funcionamiento del entramado hacendísticos. Por tanto, el control que los intendentes ejercían sobre cada una de las rentas era pormenorizado y exhaustivo.

El sistema de intendencias estaba presente en las distintas fases del proceso contable, de hecho su intervención no terminaba hasta que la información de la Hacienda indiana llegaba a la Metrópoli a través de su máximo representante, el Superintendente General de Real Hacienda, a la vez Secretario de Indias.

Hay que destacar que este intervencionismo exigía amplios conocimientos. Si los intendentes tenían potestad para decidir sobre los salarios de cargos hacendísticos era porque conocían la complejidad de sus funciones y les permitía cuantificarlas. Del mismo modo, su capacidad para modificar los procedimientos asociados a los caudales e información contable persiguiendo mejorar su eficiencia ponía de manifiesto el conocimiento exhaustivo que tenían de los mismos. Por otra parte, la elaboración de normativas que regulaban las distintas rentas exigía conocer las características individuales de cada una de ellas y su funcionamiento, además de un amplio conocimiento contable, logístico, de procesos y jurídicos; como se ha demostrado en el ejemplo de la Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires.

Otro punto a destacar fue la confianza que depositó la Corona en estos funcionarios, fiándose de sus decisiones y buen hacer. Así se ha puesto de manifiesto a lo largo del capítulo en hechos como la libertad e independencia que el monarca les concedió para la confección de normativas, pudiendo decidir qué aspectos regular, cómo hacerlo y con qué intensidad y rigor. De igual modo, las decisiones que necesitaron la aprobación real se pusieron en práctica de forma interina antes de recibirla, prueba de la fe que depositó el monarca en estos funcionarios.

**PARTE V:
CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN**

CAPÍTULO 9: CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

9.1. Conclusiones

9.1.1. Conclusiones de la parte II: El estado de la administración indiana previo al establecimiento del sistema de intendencias (1700-1776)

9.1.2. Conclusiones de la parte III: El sistema de intendencias indiano (1776-1787)

9.1.3. Conclusiones de la parte IV: El sistema de intendencias y la reorganización de la Real Hacienda

9.2. Limitaciones del estudio

9.3. Futuras líneas de investigación

9.1. Conclusiones

Los estudios sobre intendencias hasta este momento han tenido una visión histórica o jurídica, en el presente trabajo se ha estudiado el sistema de intendencias indiano desde una perspectiva económica. El sistema de intendencias estuvo dirigido a mejorar la administración y gestión de los territorios de ultramar, perseguía maximizar el control y la eficiencia de las instituciones indianas, su funcionamiento, procedimientos, procesos y todo aquello que ayudase a incrementar los caudales generados en Indias.

Las conclusiones del estudio se van a presentar agrupadas en tres apartados coincidiendo con la estructura del trabajo. Así, en primer lugar se van a mostrar las conclusiones extraídas del análisis de la administración indiana anterior a que las intendencias se estableciesen en aquellos territorios. Seguidamente las derivadas del estudio del sistema de intendencias indiano, su proceso de implantación y las características de sus funcionarios. Y por último, las conclusiones sobre la influencia de las intendencias en la Real Hacienda.

9.1.1. Conclusiones de la parte II: El estado de la administración indiana previo al establecimiento del sistema de intendencias (1700-1776)

En el segundo bloque del trabajo se ha analizado el contexto de los territorios indianos antes de que se estableciesen las intendencias en la segunda mitad del siglo XVIII. Las conclusiones extraídas abarcan tres aspectos que se corresponden con los analizados en los tres capítulos que lo integran. Así, se refieren al contexto institucional previo al establecimiento de las intendencias en Indias; a la situación de la administración de sus territorios, haciendo especial hincapié en aspectos que afectaron a la Real Hacienda; y al proceso reformador instaurado por la Metrópoli para mejorar la administración y gestión de los territorios en busca de mayores rentas.

Respecto al contexto institucional hay que destacar que las instituciones indianas habían permanecido sin cambios relevantes durante los siglos XVI, XVII y principios del XVIII a pesar de que los territorios conquistados habían incrementado de forma significativa,

por lo que su estructura organizativa había quedado obsoleta y no adaptada a las nuevas circunstancias. Esta situación desembocó en una ineficiente gestión por parte de las autoridades suscitando la necesidad de reformar el panorama institucional.

Por otra parte, las características y organización de estas instituciones suponían un riesgo para el control que la Metrópoli pretendía ejercer sobre sus colonias, en cuanto que gozaban de mayor poder e independencia que sus homónimas peninsulares, restándole poder al monarca sobre aquellos territorios.

No obstante, y pese al anquilosamiento generalizado de las instituciones indianas, se introdujeron cambios en las hacendísticas con el objetivo de incrementar las arcas de la Corona. Hecho que pone de manifiesto el interés de la Corona por los asuntos económicos.

Sobre el análisis de la administración y gestión de los territorios indianos las conclusiones extraídas se agrupan en la siguiente afirmación: era ineficiente y contaba con numerosas deficiencias. Tal y como se ha señalado en el capítulo tercero a esta situación contribuyó diferentes aspectos, entre los que destacan los siguientes:

- La lejanía de algunos territorios de sus centros de poder unido a los problemas orográficos.
- La constante amenaza extranjera originaron altos gastos militares para la defensa.
- Las autoridades de gobierno, judiciales y hacendísticas cometieron fraudes de forma reiterada, dirigiendo sus actuaciones a la consecución de objetivos particulares en detrimento de los de la Corona.
- Las instituciones hacendísticas fueron ineficientes, tanto del punto de vista organizativo como el de sus empleados.
- Las técnicas, métodos y procedimientos de los sectores agrario y minero eran ineficientes y estaban obsoletas. Además su personal carecía de formación para desarrollar sus actividades.

- Se obstaculizó el desarrollo del sector industrial con la finalidad de no perjudicar las fábricas peninsulares.
- El comercio no generó los beneficios esperados debido al contrabando y la evasión de impuestos en la mayoría de las transacciones.
- Las distintas fases del proceso contable contaron con ineficiencias que provocaron que la información que llegaba a la península fuese insuficiente, inoportuna en el tiempo y en la mayoría de los casos no acorde con el estado real de las rentas. De este modo las decisiones de la Metrópoli estuvieron influidas por el desconocimiento de la realidad del escenario indiano.

Respecto al proceso reformador hay que destacar que afectó a las instituciones gubernativas, judiciales y hacendísticas con la finalidad de mejorar su administración y gestión, haciéndolas más eficientes. Aunque su mayoría estuvieron dirigidas a aspectos que afectaron directa o indirectamente a la Hacienda.

Como denominador común de las reformas puestas en marcha estuvo el incremento de control que pretendía ejercer la Metrópoli sobre sus colonias de ultramar, acentuándose de este modo las ideas centralizadoras perseguidas por la dinastía borbónica.

Sin embargo no se consiguieron los resultados esperados con las reformas diseñadas debido principalmente al desconocimiento del estado real de la situación indiana, imposibilitando identificar los problemas y por tanto elaborar un paquete de medidas dirigidas a subsanarlos; al rechazo de las instituciones a implantar las reformas, entre ellas el establecimiento de las intendencias; y el temor de la Corona a la oposición de las autoridades indianas, evitando poner en marcha determinadas reformas aún siendo consciente de su necesidad y urgencia.

No obstante, y pese a sus escasos resultados, las reformas fueron trascendentales en cuanto que marcaron el camino de las que se pondrían en marcha en el último tercio del siglo XVIII.

9.1.2. Conclusiones de la parte III: El sistema de intendencias indiano (1776-1787)

Las reformas llevadas a cabo durante los reinados de Felipe V y Fernando VI no lograron una gestión eficiente de los territorios indianos. En la segunda mitad del siglo XVIII se apostó por el sistema de intendencias para mejorar esta situación ya que sus resultados habían sido satisfactorios en la península ante un escenario parejo. En el tercer bloque del presente trabajo se ha analizado el proceso de implantación del sistema y su influencia en las divisiones de las unidades político-administrativas, así como en el ámbito gubernativo, judicial, de policía y militar.

La principal conclusión sobre el proceso de implantación de las intendencias en Indias es su complejidad. En este sentido destaca su lentitud y discontinuidad, existiendo períodos de avance, paralización y retroceso. Así, desde que se estableció la primera intendencia en La Habana, 1756, hasta que se encargó un estudio sobre la posibilidad de establecerlas en territorios más amplios, 1765, pasaron nueve años. De igual modo, desde que José de Gálvez elaboró el Plan de Intendencias en 1768 hasta su puesta en marcha, pasaron ocho años.

Otro punto a destacar es la íntima relación entre el arraigo de las primeras instituciones indianas, los virreynatos, y la acogida del sistema de intendencias en sus territorios; de forma que el rechazo fue mayor en aquellos lugares que llevaban instaurados más tiempo. Así, en el virreinato novohispano se dio una oposición al nuevo sistema llegándose a evitar su establecimiento, mientras que en el virreinato rioplatense se instauró sin objeciones. En el primer caso la institución llevaba más de dos siglos en vigor cuando se intentó introducir las intendencias, mientras que en el segundo, el virreinato se estableció coincidiendo en el tiempo con el de las intendencias.

A ello se unió que las distintas autoridades indianas, gubernativas, judiciales y económicas, mostraron su desagrado por las nuevas instituciones argumentando que las instituciones vigentes hasta ese momento habían dado resultado por lo que no era necesario introducir cambios. No obstante a los motivos expuestos por las autoridades,

la principal causa de su rechazo fue que consideraron el sistema de intendencias una amenaza al poder que habían acumulado durante siglos en cuanto que los nuevos funcionarios asumirían parte de sus funciones, además de supervisar e inspeccionar sus actuaciones. Así por ejemplo, el establecimiento de las intendencias suponía para el virrey perder poder de decisión, control e intervención en la Real Hacienda en favor de la nueva institución.

Otra conclusión extraída del análisis del proceso de implantación de las intendencias es el papel decisivo de los individuos en el éxito o fracaso de su establecimiento. Así, si la persona que debía facilitar su introducción no era afín al cambio, podía ralentizar e incluso impedir su instauración. Por ejemplo, mientras el virrey Bucareli estuvo al mando de la Isla de Cuba no se lograron establecer las intendencias en sus territorios, del mismo modo que ocurrió en Nueva España durante su mandato de virrey, por lo que frenó su puesta en marcha.

Por contra, si las personas encargadas de ponerlo en marcha estaban convencidas de su eficacia, el proceso se agilizaba. Por ejemplo, cuando Gálvez ocupó la Secretaría de Indias la instauración de las intendencias fue un hecho ya que había sido su promotor. Por otro lado, la extensión de estas instituciones por los territorios indianos se vio favorecida por la colocación de personas afines al sistema en cargos relevantes. Así en Nueva España, donde se había mostrado mayor oposición a las intendencias, se situó al frente del virreinato al hermano de Gálvez y posteriormente a su sobrino.

En cuanto al análisis de la influencia que tuvieron las intendencias en las divisiones de las unidades político-administrativas, en el sistema de gobierno, judicial, ámbito de policía y militar, destacan tres aspectos fundamentalmente. En primer lugar la división de los territorios indianos en unidades político-administrativas más pequeñas a las que había existido hasta ese momento y que quedaron al mando de los intendentes.

En segundo lugar, las extensas funciones que se concedieron a los intendentes y su amplio ámbito de actuación, en cuanto que pudieron intervenir en asuntos de gobierno, justicia, policía e incluso militares en los territorios de su jurisdicción. Este hecho denota los amplios conocimientos de los nuevos funcionarios.

Por último, destacar que pese a los objetivos particulares que se persiguieron para cada uno de los ámbitos en los que actuaron los intendentes, los objetivos económicos estuvieron presentes en la toma de cada una de las decisiones, fuese del ámbito que fuese. Por tanto, los esfuerzos de los intendentes se dirigieron a mejorar la administración, gestión y control de la Real Hacienda indiana para hacerla más eficiente e incrementar de este modo las arcas de la Corona, que era el fin último perseguido por la monarquía.

9.1.3. Conclusiones de la parte IV: El sistema de intendencias y la reorganización de la Real Hacienda

Las intendencias tuvieron un carácter predominantemente de control hacendístico. Prueba de ello fue el peso que tuvieron los asuntos de Hacienda en la normativa de intendencias, más de la mitad del articulado de la Ordenanza de Buenos Aires los regularon, el 20% abarcaron asuntos económicos derivados de la actividad militar, y el resto los derivados de las causas de justicia y policía, que pese a su perfil estuvieron guiados hacia la optimización del control de la Real Hacienda con el fin de incrementar el Erario.

En el bloque cuarto del presente trabajo se ha analizado la relación de las intendencias con la Real Hacienda. En primer lugar estudiando la estructura organizativa del sistema de intendencias y su influencia en la estructura del sistema hacendístico vigente hasta ese momento; y en segundo lugar las atribuciones que tuvieron los intendentes por la causa de Hacienda, reflexionando sobre cómo, cuando, por qué y para qué de su intervención. Así, las conclusiones extraídas se orientan en estas dos direcciones.

En cuanto a la estructura organizativa del sistema de intendencias hay que destacar su cohesión con las ideas centralistas de la dinastía borbónica, especialmente durante el reinado de Carlos III. Así, en la cúspide del sistema de intendencias se situó al Secretario de Indias en calidad de Superintendente General de Real Hacienda, a través del cual, y mediante la vía reservada, el Rey estaba al tanto de los acontecimientos y decisiones que afectaban a la Hacienda indiana, al mismo tiempo que intensificaba su control.

Por otro lado, su estructura piramidal favoreció la delimitación de las competencias de cada uno de sus niveles, eliminando conflictos que pudieran generarse por solapamientos de funciones entre distintas autoridades. También facilitó la identificación del nivel en el que se daban irregularidades, en caso de que las hubiese, así como a sus responsables. Además, ayudaba a mejorar la transparencia de las relaciones de dependencia de unos niveles con otros y el flujo de información vertical y horizontal del sistema.

Otro punto a destacar es que el sistema de intendencias no sustituyó la organización hacendística existente hasta ese momento, sino que convivió con ella. Se situó como una estructura paralela que la supervisaba, inspeccionaba y controlaba en sus distintos niveles, teniendo potestad para intervenir en ella. Así se inhibió al resto de autoridades inmiscuirse en asuntos hacendísticos y las que lo hicieron fue bajo su supervisión. Por tanto, la Real Hacienda indiana quedó bajo el control de los intendentes, recayendo la máxima autoridad de la Hacienda en la máxima representación del sistema de intendencias.

En cuanto al análisis de las atribuciones que se les concedieron a los intendentes a través de la causa de Hacienda estudiadas en el capítulo octavo, el más extenso del presente trabajo debido a su interés, hay que destacar diferentes puntos.

En primer lugar el control jurídico de los intendentes sobre asuntos económicos. Los intendentes contaron con facultades legislativas, ejecutivas y punitivas sobre estos temas. Además la presidencia del máximo organismo judicial para los asuntos económicos, la Junta Superior de Hacienda, recayó en el Superintendente de Real Hacienda.

En segundo lugar destaca el control que ejercieron sobre la organización interna de la Hacienda, en cuanto que intervinieron en su estructura, funcionamiento y miembros que la componían; decidiendo en este último caso sobre su número, retribución y las cualidades personales y profesionales que debían poseer.

Por otro lado los intendentes realizaron un control exhaustivo sobre los caudales generados en Indias. Se involucraron entre otros aspectos, en el recuento de caudales que hacía cada una de las Tesorerías Reales, en los pagos que debían realizarse, en los trasvases desde las Tesorerías con superávits a las más deficitarias, y en su remisión a la península.

También controlaron la información contable, garantizando que los documentos confeccionados se hacían según las pautas marcadas en las leyes, se cumplían los plazos de presentación, la información suministrada era veraz y su remisión a la Metrópoli se hacía correctamente. Se perseguía que en la península se tuviese conocimiento del estado real de la Real Hacienda indiana para que las decisiones fueran las adecuadas. Los intendentes pudieron ejercer este control por las facultades que poseyeron para modificar e introducir nuevos procedimientos que mejorasen el control, transparencia y fiabilidad de la información contable.

Como quinto punto a destacar está el control que tuvieron sobre cada una de las rentas, estuviesen administradas por ministros de Hacienda, particulares o se tratase de rentas estancadas. Para ello los intendentes intervinieron entre otros aspectos modificando y creando nuevos procesos de recaudación, de registros de la información contable, de cotejo de la información, y de supervisión, tanto de documentos como de procedimientos. Incluso elaboraron normas para regular algunas rentas.

De esta intervención se extraen dos ideas principales. Por un lado la extensa y completa formación de los intendentes, ya que su intervención exigían conocimientos contables, jurídicos, logísticos y de procesos, además un conocimiento exhaustivo del funcionamiento y características de cada una de las rentas. Y por otro lado, la confianza que depositó la Corona en estos nuevos funcionarios, no solo por dotarlos de amplias funciones sino por la independencia que se les concedió.

Como conclusión general podría indicarse que las colonias indianas se vieron afectadas por un cambio de contexto. Entre otros aspectos se incrementó de forma significativa la dimensión de sus territorios, se acentuaron los problemas de contrabando, la amenaza

extranjera de sus fronteras derivaron en continuos conflictos bélicos que supusieron cuantiosos gastos, las fuentes de riqueza se gestionaron de forma ineficiente no generando los beneficios esperados, y aparecieron nuevos grupos que amenazaron el control que la Corona ejercía sobre sus colonias, como por ejemplo los criollos. Este grupo ambicionaba ocupar altos cargos de la administración indiana al mismo tiempo que defendían su separación de la Metrópoli.

La administración clásica fue insuficiente para afrontar la nueva situación e incapaz de responder a sus necesidades, por lo que se abordaron varias reformas. Sin embargo, los distintos intentos no dieron los resultados esperados. Este hecho, unido a la corrupción de la clase política, que anteponía sus intereses particulares a los del reino, ocasionó que el status quo se mantuviese.

Finalmente se pensó en el sistema de intendencias como solución. Sus objetivos fueron mejorar la administración, gestión y control de los territorios indianos desde una óptica económica. Este nuevo sistema perseguía una gestión más eficiente de la Hacienda al mismo tiempo que optimizar su control, con la finalidad de incrementar las arcas de la Corona sin perjudicar el bienestar de la población. A ello contribuyó la forma piramidal de su estructura organizativa en cuyo nivel más alto se situó al Secretario de Indias, garantizándose de este modo una fluida comunicación con el monarca, centralizando el poder en su figura.

9.2. Limitaciones del estudio

Las diferentes interpretaciones y conclusiones a las que se ha llegado en el presente trabajo han de ser consideradas atendiendo a las limitaciones que se indican a continuación.

La primera limitación se deriva de la procedencia de los fondos documentales consultados, en su mayoría del AGI. A pesar de que este archivo es amplio y, según distintas fuentes, debería reunir toda la información asociada a las colonias de ultramar,

podría haber alguna información que no hubiese sido remitida a la Metrópoli y que hubiese sido deseable haberla tenida en cuenta.

La segunda limitación está asociada a la forma en la que determinadas personas influyeron en el proceso del sistema de intendencias en Indias. En el presente trabajo se ha destacado la figura de José de Gálvez como su principal promotor y Antonio María de Bucareli como su opositor, sin embargo no se ha profundizado en el estudio del rol que jugaron estos individuos y otros distintos en el establecimiento de las intendencias en las colonias de ultramar.

En tercer lugar señalar que en el presente trabajo las intendencias han sido estudiadas como un sistema para mejorar la administración, gestión y control de los territorios indianos desde un punto de vista hacendístico; como un sistema que perseguía hacer más eficiente la Real Hacienda con el objetivo de incrementar las rentas. Sin embargo, no se ha cuantificado lo obtenido por cada una de las rentas ni su evolución, debido a la incertidumbre de que el efecto de las intendencias sea la única variable explicativa de las variaciones producidas.

9.3. Futuras líneas de investigación

Teniendo en cuenta las limitaciones del estudio, la literatura consultada, principalmente la relacionada con el sistema de intendencias indiano, los fondos documentales examinados, y la existencia de distintos archivos, se proponen las siguientes líneas de investigación.

La primera línea de investigación que se propone es ampliar los fondos documentales consultados a otros procedentes de archivos americanos. De este modo se corroboraría que, en cumplimiento de las leyes, la información relacionada con los territorios de ultramar llegó a la Metrópoli y por tanto se ha accedido a la información existente sobre el tema en el desarrollo del presente trabajo.

Como segunda línea se propone extender el período de estudio a etapas posteriores a su establecimiento en el Virreinato del Río de la Plata. Así se profundizaría en la fase de expansión de las intendencias por los territorios indianos una vez que fueron acogidas e implantadas en virreinato rioplatense, además de introducirse el estudio de etapas posteriores a este momento y asociadas a su declive. El período comprendido en este trabajo abarca desde sus primeros intentos de instauración hasta que fueron implantadas exitosamente en Indias, llegando a su época de mayor auge. Por lo que el estudio se completaría incluyendo su etapa final de declive.

En tercer lugar el estudio podría ampliarse a otras zonas geográficas, tanto del continente americano como fuera del mismo, realizando un análisis comparativo. Por un lado se podría analizar las intendencias en distintos lugares indianos, detectar posibles diferencias e intentar buscar sus motivaciones en las características orográficas, defensivas, políticas y fuentes de riquezas de cada uno de ellas; en caso de que las hubiera. Todo ello desde un punto de vista económico.

En el caso de una comparativa entre las intendencias indianas y peninsulares se podría reflexionar sobre las diferencias relacionadas con el control que pretendía ejercer el monarca sobre su Hacienda. Además de que cada lugar contaba con distintas características existía una diferencia substancial, la distancia que separaron sus territorios del centro de poder, casi inexistente en el segundo caso y de gran magnitud en el primero.

La cuarta línea de investigación que se propone es analizar el papel que jugó el individuo en el establecimiento de las intendencias en las colonias indianas. Sobre este aspecto habría que determinar en qué medida el rechazo o acogida del sistema por parte de determinados agentes influyeron en su éxito y ritmo de establecimiento.

Como último punto se propone avanzar con un estudio cuantitativo de las rentas. Esta línea de investigación consistirá en analizar las cantidades obtenidas por cada una de las rentas a lo largo de un período de tiempo comprendido entre años anteriores y posteriores al establecimiento de las intendencias. Con su análisis se pretende averiguar

si la transparencia, puntualidad y fiabilidad de la información contable exigida por los intendentes y su normativa mejoraron sus resultados. También se pretende verificar si haciendo más eficientes el funcionamiento de las instituciones y los procesos e intensificación el control de la Real Hacienda a través de estos funcionarios se incrementó el caudal recaudado.

FUENTES PRIMARIAS Y SECUNDARIAS

FUENTES PRIMARIAS

Fuentes manuscritas

Archivo General de Indias

Sección de Arribadas:

Legajo 103, Decreto e Instrucción, 16 de octubre de 1765.

Sección de Buenos Aires:

Legajo 7, Carta de Gálvez al Secretario del Consejo de Indias, 29 de marzo de 1778.

Legajo 7, Nombramiento de Cevallos como virrey, 1 de agosto de 1776.

Legajo 14, Carta del cabildo, 19 de febrero de 1798.

Legajo 19, Informe de Alós, 19 de enero de 1793.

Legajo 19, Carta de Alós al Rey, 29 de julio de 1796.

Legajo 19, Consulta del Consejo, 19 de enero de 1793.

Legajo 25, Carta del Superintendente a Gálvez, 16 de mayo de 1778

Legajo 37, Oficio del cabildo, 11 de diciembre 1798.

Legajo 44, Carta del Rey a Vertiz, 24 de marzo de 1778.

Legajo 44, Instrucción de gobierno de Vertiz, 1 de octubre de 1778.

Legajo 48, Oficio del cabildo, 19 de noviembre de 1798.

Legajo 57, Carta de Vertiz a Gálvez, 16 de julio de 1778.

Legajo 142, Informe de Alós, 20 de octubre de 1788.

Legajo 143, Oficio del cabildo, 29 de julio de 1989.

Legajo 354

Legajo 354, Carta del Rey a Vertiz, 8 de agosto de 1776.

Legajo 354, Comunicación del Rey al virrey de Perú, 21 de marzo de 1778.

Legajo 354, Comunicación reservada de Gálvez a Cevallos, 27 de julio de 1776.

Legajo 354, Informe de Areche a Gálvez, 22 de diciembre de 1780.

Legajo 354, Instrucción de gobierno a Cevallos, 15 de agosto de 1776.

Legajo 355, Razón de lo retenido y entregado por montepío militar, 1780.

Legajo 355, Carta del Superintendente, 6 de agosto de 1779.

Legajo 355, Carta del Superintendente a Gálvez, 24 de noviembre de 1779.

Legajo 355, Carta del Superintendente a Gálvez, 8 de julio de 1780.

Legajo 355, Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires, 15 de febrero de 1779.

Legajo 355, Carta que precede a la Instrucción para las Aduanas de Montevideo y Buenos Aires, 15 de febrero de 1779.

Legajo 356, Carta de Fernández a Gálvez, 12 de septiembre de 1782.

Legajo 356, Carta de Areche a Fernández, 22 de diciembre de 1780.

Legajo 356, Estado general de valores de la Aduana de Buenos Aires, 2 de enero de 1783.

Legajo 357, Carta del Superintendente a Gálvez.

Legajo 376, Informe del Contador General al Secretario de Indias, 24 de diciembre de 1774.

Legajo 402, Cuentas de Real Hacienda, Año 1781.

Legajo 402, Cuentas de Real Hacienda, Año 1782.

Legajo 402, Cuentas de Real Hacienda, Año 1784.

Legajo 617, Nombramiento de Contador General de Propios y Arbitrios y Bienes de Comunidad, 8 de mayo de 1782.

Sección de Caracas:

Legajo 433.

Legajo 436, Oficio del cabildo, 31 de agosto de 1796.

Legajo 438, Oficio del Pino, 6 de septiembre de 1787.

Legajo 439, Carta del intendente, 30 de diciembre de 1793.

Legajo 470.

Legajo 470, Instrucción de Saavedra a Gálvez, 29 de julio de 1785.

Legajo 470, RO de 27 de abril de 1784.

Legajo 552, RC de 7 de abril de 1790

Legajo 579, Carta del intendente, 3 de diciembre de 1792.

Legajo 767

Legajo 767, RC para el establecimiento del Estanco del Tabaco, 24 de junio de 1777.

Sección de Chile:

Legajo 332

Sección de Contaduría:

Legajo 1780

Sección de Estado:

Legajo 76, Consulta del Consejo, 21 de marzo de 1790.

Sección de Indiferente General:

Legajo 379, Instrucción para los regentes, 20 de junio de 1776.

Legajo 554, Libro 1.

Legajo 554, Libro 4.

Legajo 843, Razón de Superintendentes e intendentes, 8 de agosto de 1787.

Legajo 989, Instrucción práctica sobre cortes y tanteos, 18 de julio de 1766.

Legajo 989, Instrucción sobre el método de cuenta y razón, 3 de septiembre de 1767.

Legajo 989, Órdenes a los Contadores del Consejo de Indias, 25 de enero de 1736.

Legajo 989, Representación de la Contaduría a la vía reservada, 27 de noviembre de 1761.

Legajo 989, Representación de la Contaduría a la vía reservada, 24 de diciembre de 1761.

Legajo 998, Informe del Contador General al Secretario de Indias, 29 de enero de 1757.

Legajo 998, Informe del Contador General al Secretario de Indias, 25 de febrero de 1758.

Legajo 998, RD de 10 de noviembre de 1751.

Legajo 998, RD de 14 de abril de 1753.

Legajo 998, RD de 23 de marzo de 1760.

Legajo 1713

Legajo 1713, Carta del obispo de La Puebla de los Ángeles, 20 de enero de 1768.

Legajo 1713, Carta del virrey de Nueva España, 16 de enero de 1768.

Legajo 1713, Oficio, 20 de mayo de 1768.

Legajo 1713, Plan de Intendencias, 15 de enero de 1768.

Legajo 1713, Título de intendente, 25 de julio de 1784.

Legajo 1714

Legajo 1714, Informe de Bucareli a Arriga, 27 de marzo de 1774.

Legajo 1714, Proyecto de Instrucción para los intendentes de Nueva España, 8 de noviembre de 1774.

Sección de Lima:

Legajo 780.

Legajo 1117, Informe de Escobedo a Gálvez, 16 de junio de 1783.

Legajo 1117, RO de 19 de agosto de 1783.

Legajo 1118.

Legajo 1229.

México:

Legajo 1506, Carta del Conde de Revillagigedo al Marqués de Ensenada, 6 de abril de 1748.

Legajo 1508, Instrucción para la visita de Gálvez, 14 de marzo de 1765.

Legajo 1510.

Legajo 1512, RC de 14 de octubre de 1782.

Legajo 1512, RC de 14 de agosto de 1783.

Legajo 1973.

Sección de Patronato:

Nº6, Ramo 1, Tratado de Tordesillas de 1494

Santo Domingo:

Legajo 1213, Carta del Conde de Ricla a Esquilache, 10 de abril de 1764.

Legajo 2542, Carta de Bucareli a Arriaga, 17 de agosto de 1769.

Santa Fe:

Legajo 782.

Legajo 782, Carta de García de León a Gálvez, 18 de septiembre de 1782.

Legajo 782, Carta de García de León y de Villalengua a Gálvez, 24 de abril de 1784.

Legajo 782, RO de 25 de mayo de 1783

Ultramar:

Legajo 613, Carta de Carvajal a Gálvez, 6 de diciembre de 1785.

Legajo 613, RO de 24 de noviembre de 1786.

Archivo Histórico de la Cancillería

Caja nº 3, expediente 41, año 1777, Nombramiento de virrey, 27 de octubre de 1777.

Archivo Histórico Nacional

Consejos, Libro 1780.

Caja nº 3, expediente 27, Cronología de los virreyes de Buenos Aires, años: 1776-1823.

Fuentes impresas

Diccionario geográfico universal dedicado a la Reina Nuestra Señora. Redactado de los más recientes y acreditados diccionarios de Europa, particularmente españoles, franceses, ingleses y alemanes (diez tomos). Barcelona: Imprenta José Torner, 1831-1834.

Memorias de los virreyes que han gobernado el Perú durante el tiempo del coloniaje español. Impresas de Orden Suprema (seis tomos). Lima: Librería Central de Felipe Bailly, 1859.

Ordenanza de 4 de julio de 1718 para el Establecimiento e Instrucción de intendentes y para tesorero general, pagadores y contadores de los ejércitos y provincias. Madrid: Juan de Ariztia, 1735.

Ordenanza de 13 de octubre de 1749 para el Restablecimiento e Instrucción de intendentes de provincias y ejército. Madrid: Imprenta de Manuel Fernández.

Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Virreinato de Buenos Aires, de Orden de su Majestad. Madrid: Imprenta Real. Año de 1782.

Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de Nueva España, Orden de su Majestad. Madrid. Año de 1786.

Recopilación de las Leyes de Indias, firmadas por Carlos II el 18 de mayo de 1680. Madrid. Recopilación realizada por Antonio de León Pinelo y Juan de Solórzano Pereira. (Consta de 4 tomos, 9 libros, 6385 leyes y 218 títulos).

BIBLIOGRAFÍA

Academia Usual (1780): Real Academia de la Lengua.

Academia Usual (1803): Real Academia de la Lengua.

Acevedo, E.O. (1965): *La intendencia de Salta del Tucumán en el Virreinato del Río de la Plata*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.

- **(1981):** "Las nuevas ideas en las intendencias altoperuanas". *Anuario de Estudios Americanos*, tomo XXXVIII, pp. 25-56.

- **(1992):** Las intendencias altoperuanas en el virreinato del Río de la Plata. Buenos Aires: Academia Nacional de Historia.

- **(1995):** "La Causa de Policía (o Gobierno)", en Mariluz, J.M. (coord.) *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, pp.43-82.

Alcázar Molina, C. (1945): "Los virreinos en el siglo XVIII" (tomo XIII) en Ballesteros, A (dir.) *Historia de América y de los pueblos americanos*. Barcelona: Salvat, S.A.

Alberola Belda, E. (1998): *Reseña biográfica de Jorge Juan y Santilicia*. Alicante: Fundación Jorge Juan.

Andreo García, J. (1997): "La Intendencia Indiana. Análisis historiográfico y Perspectivas". *Contrastes: Revista de Historia Moderna*, nº 9-10, pp. 237-258.

Anes Álvarez de Castrillón, G. (1975): "EL Antiguo Régimen: Los Borbones" (vol. IV) en Artola, M. (dir.) *Historia de España Alfaguara*. Madrid: Alianza.

- **(1994):** *La Corona y la América del siglo de las luces*". Madrid: Marcial Pons.

Arjona Colomo, M. (1973): De los pueblos aborígenes a la independencia de los países americanos en *Historia de América en cuadros esquemáticos*. Madrid: EPESA, tomo I.

Aspell de Yanzi Ferreira, M. (2005): "Los Bandos y Autos de buen gobierno en Córdoba del Tucumán (siglo XVIII)". *Cuadernos de Historia*, vol. 15, pp. 53-79.

Ayala Benítez, L. E. (2007): *La iglesia y la independencia política del Centro América: el caso de el Estado del Salvador (1808-1833)*. Roma: Pontificia Universitate gregoriana.

Baños, J. and Gutiérrez, F. (2010): "Patterns of Accounting History Literature: Movements at the Beginning of the 21st Century". *Accounting Historians Journal*, vol. 37, nº 2, pp. 123-144.

(2011): "Publishing patterns of accounting history research in generalist journals: Lessons from the past". *Accounting History*, vol. 16, nº 3, pp. 313 - 324.

Barba, E. M. (1977): "La Creación del Virreinato del Río de la Plata" en *Bicentenario del Virreinato del Río de la Plata*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, tomo I, pp. 55-65.

Barrero García, A.M. (1984): "La Vía Ordinaria y la Vía Reservada en la Administración Americana en el s. XVIII" en *Justicia, sociedad y economía en la América española: (siglos XVI, XVII, XVIII)*. Valladolid: Universidad de Valladolid, Casa-Museo de Colón, vol. 2, pp. 233-250.

Barrientos Grandón, J. (2001): *La Real Audiencia de Santiago de Chile (1605-1817). La institución y sus hombres*. Madrid: Fundación Histórica Tavera.

- **(2003):** "La creación de la Real Audiencia de Santiago de Chile y sus ministros fundadores: sobre la formación de familias en la judicatura chilena". *Revista de estudios histórico-jurídicos*, nº 25, pp. 233-338.

- **(2004):** *El gobierno de las Indias*. Madrid: Marcial Pons.

- **(2005):** "La Real Audiencia de Santiago de Chile (1605-1817)" en Gallego, J.A. (dir.) *Tres grandes cuestiones de la historia de Iberoamérica: ensayos y monografías. Derecho y justicia en la historia de Iberoamérica. Afroamérica, la tercera raíz. Impacto en América de la expulsión de los jesuitas*. Madrid: Fundación Mapfre Tavera, Fundación Ignacio Larramendi

Bermúdez, A. (2002): "Los informes de las Audiencias indianas (siglos XVI-XVIII)" en Barrios, F. (coord.) *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas*. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha, vol. 1, pp. 285-306.

- **(2004):** "La implantación del régimen virreinal en Indias" en Barrios, F. (coord.) *El gobierno de un mundo, virreinos y audiencias en la América hispánica*. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha, pp. 253-298.

Bernal, A.M. (2007): *España, proyecto inacabado. Costes/beneficios del imperio*. Madrid: Marcial Pons.

Borges, A. (1975): *Una Real Instrucción de 1714, primer intento reformista de los jueces visitadores en Indias, y posible precedente del sistema de intendencias*. Caracas: Academia Nacional de la Historia.

Burgos, G. (2012): "La provisión de cargos en la América española a través del Consejo y la Cámara de Indias durante el reinado de Felipe V" en Stumpf, R. y Chaturvedulac, N. (orgs.) *Cargos e Ofícios nas monarquias ibéricas: provimento, controlo e venalidade (séculos XVII e XVIII)*. Lisboa: Centro de Historia de Além-Mar, pp. 123-143.

Caballero Campos, H. (2012): *Los bandos del buen gobierno de la provincia del Paraguay 1778-1811*. Paraguay: Arandurä.

Calderón Ortega, J.M. y Díaz González, F.J. (2005): "Los intendentes de Felipe V en Guadalajara". *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares*, pp. 196-227.

Calderón Quijano, J.A. (1967): *Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos II. tomo I: 1759-1779*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.

Canga Argüelles, J. (1826-1827): *Diccionario de Hacienda para el uso de los encargados de la suprema dirección de ella* (cinco tomos). Londres: Imprenta Española de M. Calero.

Canga Argüelles, J. (1840): *Suplemento al Diccionario de Hacienda con aplicación a España*. Madrid: Imprenta de la viuda de Calero.

Carmona, S. (2004): "Accounting History research and its diffusion in an international context". *Accounting History*, vol. 9, nº 3, pp. 7-22.

Carnegie, G.D. and Napier, C.J. (1996): "Critical and interpretive histories: insights into accounting's present and future through its past". *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol. 9, nº 3, pp. 7-39.

Casagrande, A. (2012): "Erradicando los rústicos juzgamientos. La Real Audiencia y las justicias menores de Buenos Aires durante 1785-1787". *SudHistoria*, nº 5, pp. 15-40.

Castañeda, C. (2002): "Los intendentes en el gobierno de Guadalajara, 1790-1809". *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 59, nº2, pp. 67-80.

Ceballos Aragón, I. (2002): "Resumen sección de Indiferente" en *Catálogo digital del Archivo General de Indias* (consulta en sala).

Cebreiros Álvarez, E. (2012): "La Real Audiencia de Charcas a finales del siglo XVIII: algunos problemas" en *Homenaje al profesor José Antonio Escudero*. Madrid: Editorial Complutense. vol. 2, pp. 499-509.

Céspedes del Castillo, G. (1947): *Lima y Buenos Aires. Repercusiones económicas y políticas de la creación del Virreinato del Plata*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.

- **(1954):** "La renta del tabaco en el Virreinato de Perú". *Revista histórica*, nº 21, pp. 138-163.

- **(1992):** *El Tabaco en Nueva España*. Discurso leído el día 10 de mayo de 1992 en el Acto de su Recepción Pública. Madrid: Real Academia de Historia.

Comadrán Ruiz, J. (1959): "Los subdelegados de Real Hacienda y Guerra de Mendoza (1784-1810)". *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, nº 10, pp. 82-111.

- **(1995):** "La Real Ordenanza de Intendentes de 1782 y las Declaraciones de 1783: Antecedentes franceses y españoles" en Mariluz, J.M. (coord.) *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, pp. 11-41.

Corona Marzol, C. (1990): "Historiografía sobre la Intendencia Española del siglo XVIII". *Hispania: Revista Española de Historia*, vol. 50, nº 176, pp. 1207-1218.

Dedieu, J. P.(2004): "Les <surintendants généraux de province> La première expérience de l'intendance en Espagne (1711-1715)" en Dedieu, J.P. et Vincent, B. (eds) *L'Espagne, l'État, les Lumières: Mélanges en l'honneur de Didier Ozanan*. Madrid: Casa Velázquez (86), pp. 263-278.

De Gandía, E. (1977): "La geopolítica Internacional Hispanoamericana y los orígenes del Virreinato del Río de la Plata" en *Bicentenario del Virreinato del Río de la Plata*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, tomo I, pp. 15-36.

De Gortari Rabiela, H. (2006): "Nueva España y México: Intendencias, modelos constitucionales y categorías territoriales, 1786-1835". *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. X, nº 218. Disponible: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-72.htm> [consultado 20/11/2012].

De la Puente Brunke, J. (2004): "Las Audiencias en Indias y sus ministros: vigencia social y aspiraciones (a propósito de un oidor del siglo XVII)" en Barrios, F. (coord.) *El gobierno*

de un mundo, virreinos y audiencias en la América hispánica. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha, pp. 587-600.

Del Río, I. (2000): "Autoritarismo y locura en el noroeste novohispano. Implicaciones políticas del enloquecimiento del Visitador General José de Gálvez". *Estudios de Historia Novohispana*, vol. 22, pp. 111-138.

Deustua Pimentel, C. (1965): *Las intendencias en el Perú (1790-1796)*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.

Diccionario de la Lengua Española (2001): Real Academia de la Lengua.

Domínguez Ortiz, A (1976): *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*. Barcelona: Ariel.

Donoso Anes, A. (1996): "La contaduría virreinal americana. Análisis de una experiencia: La aplicación del método de la partida doble en las reales Cajas de Indias (1784-1787)". *Tesis doctoral*. Universidad de Sevilla.

- **(1997):** "Estudio histórico de un intento de reforma en la contabilidad pública: la aplicación del método de la partida doble en las Cajas Reales de Indias (1784-1787)". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XXVII, nº 93, pp. 1045-1089.

- **(1999):** "Nuevo Método de Cuenta y Razón para la Real Hacienda en las Indias. La Instrucción Práctica y Provisional en Forma de Advertencias Comentada (27 de Abril de 1784)". *Revista española de financiación y contabilidad*, vol. XXVIII, nº 101, pp. 817-862.

- **(2001):** "El virrey de Lima: Caballero de Croix. Defensor de la Partida Doble en el siglo XVIII". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XXX, nº 107, pp. 165-206.

- **(2008):** "Organización y funcionamiento administrativo y contable de la Real Hacienda de Indias en tiempo de los Austrias a la luz de la legislación aplicable". *De Computis Revista Española de Historia de la Contabilidad*, nº 9, pp. 48-96.

- **(2010):** *Documentos relativos a la implantación de la contabilidad por partida doble en las Cajas Reales de Indias (1784)*. Francisco Xavier Machado Fiesco. Madrid: AECA.

Donoso Anes, R. (1996): *Una contribución a la Historia de la Contabilidad: Análisis de las prácticas contables desarrolladas por la tesorería de la Casa de Contratación de las Indias de Sevilla (1503-1717)*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

- **(2003):** El verdadero negocio de Inglaterra con el Asiento de Esclavos Negros: el Navío Anual de Permiso. *Revista AECA*, nº 64, pp. 53-54.

-
- **(2006):** "El barco anual de permiso del Asiento de esclavos con Inglaterra: el caso del viaje a la Veracruz del Navío <La Real Carolina> en 1732". *Revista de Historia Naval*, nº 93, pp. 67-100.
 - **(2007a):** "Los problemas contables derivados de un caso de venta de esclavos Tierra Adentro en la Factoría de Buenos Aires en el contexto del Asiento de esclavos con Inglaterra: el caso Salinas (1731-1737)". *De Computis: Revista Española de Historia de la Contabilidad*, nº 7, pp. 38-79.
 - **(2007b):** "Un análisis sucinto del Asiento de esclavos con Inglaterra (1713-1750) y el papel desempeñado por la contabilidad en su desarrollo". *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 64, nº 2, pp. 105-144.
 - **(2008a):** "La Compañía del Asiento y la Guerra de la Oreja de Jenkins: sus causas económicas y algunos aspectos contables relacionados". *Revista de Contabilidad*, vol. 11, nº 1, pp. 9-40.
 - **(2008b):** "Los navíos anuales de permiso del Asiento de Esclavos con Inglaterra hasta la Feria de Portobelo de 1731". *Revista de Historia Naval*, nº 100 extra, pp. 7-60.
 - **(2010):** *El Asiento de Esclavos con Inglaterra (1713-1750): su contexto histórico y sus aspectos económicos y contables*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- Dougnac Rodríguez, A. (2004):** "Las Audiencias Indianas y su trasplante desde la Metrópoli" en Barrios, F. (coord.) *El gobierno de un mundo, virreinos y audiencias en la América hispánica*. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha, pp. 539-586.
- Dubet, A. (2007a):** "¿La importación de un modelo francés? Acerca de algunas reformas de la administración española a principios del siglo XVIII". *Revista De Historia Moderna*, nº 25, pp. 207-233.
- **(2007b):** "¿Francia en España? La elaboración de los proyectos de reformas político-administrativas de Felipe V (1701-1703)" en Álvarez-Ossorio, A; García, B. y León, V. (coords.) *La pérdida de Europa: la guerra de sucesión por la monarquía de España*. Madrid: Fundación Carlos de Amberes, pp. 293-312.
 - **(2008a):** *Un estadista francés en la España de los Borbones: Juan Orry y las primeras reformas de Felipe V (1701-1706)*. Madrid: Biblioteca Nueva.

- **(2008b):** "La nueva política crediticia de la Corona a principios del s. XVIII: la creación del tesorero Mayor de Guerra en España (1703-1706)". *Studia Histórica: Historia Moderna*, vol. 30, pp. 191-216.
 - **(2010a):** "¿Tesorería Mayor o Tesorería General? El control contable en los años 1720: una historia conflictiva" *De Computis: Revista Española de Historia de la Contabilidad*, nº 13, pp. 95-132.
 - **(2011):** "Los intendentes y la tentativa de reorganización del control financiero en España, 1718-1720" en Pérez, G. (coord.) *Más Estado y más mercado. Absolutismo y economía en la España del siglo XVIII*". Madrid: Sílex, pp. 103-136.
 - **(2012a):** "Comprender las reformas de la hacienda a principios del siglo XVIII. La buena administración según el marqués de Campoflorido". *Revista HMiC*, nº X, pp. 20-51.
 - **(2012b):** "La construcción de un modelo de control de la Hacienda en el primer tercio del siglo XVIII. El proyecto de José Patiño (1724-1726)". *De Computis: Revista Española de Historia de la Contabilidad*, nº 16, pp. 7-54.
 - **(2013):** "José Patiño y el control de la Hacienda. ¿Una cultura administrativa nueva?" en López, M. (coord.) *Élites y poder en las monarquías ibéricas del siglo XVII al primer liberalismo*. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 39-56.
- Escudero, J.A. (1976):** *Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)* (cuatro tomos). Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- **(2004):** "El gobierno central de las Indias: el Consejo y la Secretaria del Despacho" en Barrios, F. (coord.) *El gobierno de un mundo, virreinos y audiencias en la América hispánica*. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha, pp. 95-118.
- Fisher, J.R. (1981):** *Gobierno y sociedad en el Perú colonial. El régimen de las intendencias, 1784-1814*. Lima: Pontificia Universidad Católica.
- **(1999):** "El estanco del tabaco en el Perú borbónico" en González, A. y Torres, R. (eds.) *Tabaco y economía en el s. XVIII*. Pamplona: EUNSA, pp. 35-53.
 - **(2000):** *El Perú borbónico, 1750-1850*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
 - **(2006):** "Redes de poder en el Virreinato del Perú, 1776-1824: Los burócratas". *Revista de Indias*, vol. LXVI, nº 236, pp. 149-164.
- Fleischman, R.K., P.A. Mills and T.N. Tyson (2000):** "A Theoretical Primer for Evaluating and Conducting Historical Research in Accounting", en Edwards, J.R., (ed.) *The History of*

Accounting. Critical Perspectives on Business and Methodology, vol. 1: Theory and Method. Londres: Routledge, pp. 3-21.

Fleischman, R.K. and T.N. Tyson (1997): "Archival Researchers: An Endangered Species?". *Accounting Historians Journal*, vol. 24, nº 2, pp. 91-109.

Flesher, D.L. and W.D. Samson (1990): "What is Publishable in Accounting History Research: An Editorial Board". *Accounting Historians Journal*, vol. 17, nº 1, pp. 1-4.

García Chuecos, H. (1946): *Hacienda colonial venezolana. Contadores e Intendentes de Ejército y Real Hacienda*. Caracas: Crisol.

García López, M.B. (2010): "Los Autos de Bienes Difuntos en Indias. El caso del sevillano Baltasar Tercero". *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*. Disponible: <http://nuevomundo.revues.org/59829> [consultado 15/12/2013].

García Pérez, R.D. (1998): *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV*. Pamplona: EUNSA.

- **(2000):** "El régimen tributario de las intendencias novohispanas: la Ordenanza para la formación de los autos de visitas, padrones y visitas de Revillagigedo II". *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. XI-XII. pp. 279-307.

- **(2004):** "El Consejo de Indias en la Corte de Felipe V: lógica jurídica y lógica política en el gobierno de América" en Barrios, F. (coord.) *El gobierno de un mundo, virreinos y audiencias en la América hispánica*. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha, pp. 167-201.

Garriga, C. (2004): "Las Audiencias: justicia y gobierno de las Indias" en Barrios, F. (coord.) *El gobierno de un mundo, virreinos y audiencias en la América hispánica*. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha, pp. 711-794.

- **(2005):** "Sobre el gobierno de la justicia en Indias (s. XVI-XVII)". *Revista de Historia del Derecho*, nº 34, pp. 67-160.

García Icazbalceta, J. (1858-1866): *Colección de documentos para la historia de México*. México: Librería de J.M. Andrade, Dos tomos. Edición facsimilar México: Imprenta Porrúa, 1980.

Gayol, V. (2002): "Los procuradores de número de la Real Audiencia de México, 1776-1824. Propuesta para una historia de la administración de justicia en el antiguo régimen a través de sus operarios". *Chronica Nova*, nº 29, pp. 109-139.

Gianello, L. (1977): "Aspectos regionales de la creación del Virreinato" en *Bicentenario del Virreinato del Río de la Plata*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, tomo I, pp. 37-53.

Gómez Gómez, M. (1993): *Forma y expedición del Documento en la Secretaría de Estado y del Despacho de Indias*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

- **(2003):** *Actores del documento: oficiales, archiveros y escribientes de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias durante el siglo XVIII*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- **(2004a):** "Instrucciones para el gobierno del presidente o gobernador del Consejo de Indias". *Historia. Instituciones. Documentos*, nº 31, pp. 287-300.

- **(2004b):** "La nueva tramitación de los negocios de Indias en el siglo XVIII: de la Vía del Consejo a la Vía Reservada" en Barrios, F. (coord.) *El gobierno de un mundo, virreinos y audiencias en la América hispánica*. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha, pp.203-250.

- **(2011):** "Los libros registros del Consejo de Indias: una clasificación" en Cantarell, L. y Comas, M. (coords.) *La escritura de la memoria: los registros*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, pp. 177-192.

González Adánex, N. (2001): "Liberalismo, republicanism y monarquía absoluta: los proyectos de reforma para América en la segunda mitad del siglo XVIII español". *Nueva Época: Revista de Estudios Políticos*, nº 113. pp. 359-378.

González Ferrando, J.M. (1994): "Una ayuda indirecta a la introducción de la partida doble en la Real Hacienda de Indias: La Real Cédula de 18 de agosto de 1596 sobre los libros de cuentas". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. 23, nº 80, pp. 647-674.

Gourvish, T. (1995): "Business History: in Defence of the Empirical Approach?". *Accounting, Business and Financial History*, vol. 5, nº 1, pp. 3-16.

Gruder, V.R. (1968): *The Royal Provincial Intendants: a governing elite in eighteenth century France*. Ithaca: Cornell University Press.

Guerra Pimentel, N. (2011): "Culturalia. Conjeturas territoriales (II-IV)". *Sociedad colimense de estudios históricos*, AC. Disponible:

<http://sceh.blogspot.com.es/2011/04/culturalia-conjeturas-territoriales-ii.html>

[consultado: 15/11/2013].

Gutiérrez Hidalgo, F. (2009b): "Organización y actividad de los Tribunales de Cuentas de Ultramar (1851-1893)". *De Computis: Revista Española de Historia de la Contabilidad*, nº 11, pp. 3-28.

Haring, C.H. (1996): *El imperio Hispánico en América*. Buenos Aires: Solar.

Heredia Herrera, A. (1983): "México" en Navarro, L. (coord.) *Historia General de España y América*, tomo XI-1: América en el siglo XVIII. Los primeros Borbones. Madrid: Rialp, pp. 461-517.

Hernández Esteve, E. (1997a): "Planteamientos recientes de la historia de la contabilidad". *Revista de Estudios Empresariales*, nº 6, pp. 257-275.

- **(1997b):** "Historia de la Contabilidad: pasado rumbo al futuro". *Revista de Contabilidade e Comércio*, vol. LIV, nº 216, pp. 611-651.

- **(2013):** *Aproximación al Estudio del Pensamiento Contable Español. De la Baja Edad Media a la consolidación de la contabilidad como asignatura universitaria*. Madrid: AECA.

Hernández Sánchez-Barba, M. (1963): *Historia Universal de América*. Madrid: Guadarrama, tomo II.

Hidalgo Nuchera, P. (2006): "La economía colonial" en Amores, J.B. (coord.) *Historia de América*. Barcelona: Ariel, pp. 451-528.

Historia Naval de España (2012): "Biografía de don Jorge Juan y Santilicia". *Biografía de Marinos de 1701 a 1957*. Disponible: <http://blog.todoavante.es/?p=5651> [consultado: 16-01-2013].

Jiménez Núñez, A. (2006): *El gran norte de México: una frontera imperial en la Nueva España (1540-1820)*. Madrid: Tebar.

Kamen, H. (1964): "EL establecimiento de los intendentes en la administración española". *Hispania: Revista Española de Historia*, vol. 24, nº 95, pp. 368-395.

Laviana Cuetos, M. L. (1983a): "Perú y Charcas" en Navarro, L. (coord.) *Historia General de España y América*, tomo XI-I: América en el siglo XVIII. Los primeros Borbones. Madrid: Rialp, pp. 647-698.

- **(1983b):** "Organización y funcionamiento de las Cajas Reales de Guayaquil en la segunda mitad del s. XVIII". *Separata del Anuario de Estudios Americanos*, tomo XXXVII, pp. 313-348.

- **(1992):** "Problemas metodológicos en el estudio de la Real Hacienda: ingreso bruto e ingreso neto en las Cajas de Guayaquil (1757-1804)" en Núñez, J. (ed.) *Historia económica de América Latina*. Quito: Editora Nacional, pp. 3-20.

López Arellano, M.L. (1983): "Las Antillas" en Navarro, L. (coord.) *Historia General de España y América*, tomo XI-I: América en el siglo XVIII. Los primeros. Borbones. Madrid: Rialp, pp. 575-598.

López Bohórquez, A.E. (2002): "Los Regentes de la Real Audiencia de Charcas: legislación y actuación" en Barrios, F. (coord.) *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas*. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha, vol. 1, pp. 925-944.

López-Cordón Cortezo, M.V. (2000): "Instauración dinástica y reformismo administrativo: la implantación del sistema ministerial". *Manuscripts*, nº 18, pp. 93-111.

Lucena Salmoral, M. (2005): "El informe perdido sobre el plan de intendencias en el nuevo Reino de Granada y el miedo a la revolución". *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo 202, cuaderno 2, pp. 235-248.

Luque Talaván, M. (1999): "La Intendencia de Puno: de circunscripción colonial a departamento de la República del Perú (1784-1824)". *Revista Complutense de Historia de América*, nº 25, pp. 219-252.

Lynch, J. (1967): *Administración colonial española, 1782-1810: el sistema de intendencias en el Virreinato del Río de la Plata*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

- **(2005):** "Edad Moderna: crisis y recuperación, 1598-1808", tomo V, en Lynch, J. (dir.) *Historia de España*. Barcelona: Crítica.

Malagón Pinzón, M. (2004): "Las visitas indianas, una forma de control de la Administración pública en el estado absolutista". *Vniversitas: Revista de Derecho*, nº 108, pp. 821-838.

Maldonado Macanaz, J. (1901): "El Cardenal Julio Alberoni". *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo 38, cuaderno VI, pp. 445-450.

Mariluz Urquijo, J.M (1949): "Las memorias de la Real Audiencia de Buenos Aires, Manuel Antonio Arredondo y Benito de la Mata Linares". *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, vol. 1, pp. 1-10.

- **(1964):** *El virreinato del Río de la Plata en la época del Marqués de Avilés (1799-1801)*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.

- **(1975):** "La Real Audiencia de Buenos Aires y el Juzgado de Provincia" en *Memoria del II Congreso Venezolano de Historia*. Caracas: Academia Nacional de la Historia, vol. 2, pp. 129-166.

- **(1995):** "La Causa de Hacienda" en Mariluz, J.M. (coord.) *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, pp. 83-111.

- **(1998):** *El agente de la administración pública en Indias*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano.

- **(2003):** "Un reglamento paraguayo de subdelegados de intendencia". *Revista de Historia del Derecho*, nº 31, pp. 261-269.

Martínez Guanter, A.L. (2013): "Biografía de Don Jorge Juan y Santilicia y de la Torre Guiral". *Todo a Babor: Historia naval*. Disponible:

http://www.todoababor.es/articulos/bio_ulloa.htm [consultado: 12/01/2014].

Martínez Martínez, F. (2004): "Una enciclopedia de saber jurídico y económico: Proceso de formación de la historia general de la Real Hacienda de Nueva España de Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia". *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, tomo XVI, pp. 115-167.

Martínez Vera, T. (1994): "Algunas reflexiones sobre el comercio colonial". *Cuadernos de Estudios Empresariales*, nº 4, pp. 193-234.

Martiré, E. (1995): "La Causa de Justicia" en Mariluz, J.M. (coord.) *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, pp.113-128.

- **(1997):** "La Audiencia de Concepción en Chile (1565-1573), un caso de Audiencia con expresas funciones de gobierno". *Anuario de Historia del Derecho Español*, nº LXVII, pp. 1381-1400.

- **(2005):** *Las Audiencias y la administración de justicia en las Indias*. Madrid: Servicio de publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid.

Mena García, C. (1983): "Chile" en Navarro, L. (coord.) *Historia General de España y América*, tomo XI-I: América en el siglo XVIII. Los primeros. Borbones. Madrid: Rialp, pp. 699-728.

Mendiburu, M. (1874-1890): *Diccionario histórico-biográfico del Perú. Parte Primera, que corresponde a la época de la dominación española* (ocho tomos). Lima: Imprenta de J. Francisco Solís.

Mills, P.A. (1993): "Accounting History as Social Science: A Cautionary Note". *Accounting, Organizations and Society*, vol. 18, nº 7/8, pp. 801-803.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte: "AGN, Bulas de la Santa Cruzada, Resumen de sección" *Censo-Guía de Archivos de España e Iberoamérica*. Disponible: <http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/fondoDetail.htm?id=559624> [Consultado: 05/06/2012].

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2008): *Guía del Archivo General de Indias*, Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas.

Mirón, P.; Escobar, B. y Hernández, J.J. (2011): "Las cuentas públicas de ultramar en la segunda mitad del siglo XIX: normativa y procedimiento de fiscalización referidos al caso de Puerto Rico (año 1880-81). *De Computis: Revista Española de Historia de la Contabilidad*, nº 14, pp. 121-255.

Molas, P. et al. (2008): *Manual de historia moderna*. Barcelona: Ariel.

Molina Martínez, M. (2008): "Conflictos en la Audiencia de Quito a finales del siglo XVIII". *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 65, nº 1, pp.153-173.

Molino García, M.T. (1983): "Nueva Granada" en Navarro, L. (coord.) *Historia General de España y América*, tomo XI-I: América en el siglo XVIII. Los primeros. Borbones. Madrid: Rialp, pp. 599-646.

Morales Padrón, F. (1988): *Atlas histórico cultural de América*. Las Palmas de Gran Canarias: Comisión de Canarias para la Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América.

Moranchel Pocater, M. (2010): "El deber de consejo y su reflejo institucional en los dominios indianos (siglos XVI-XVIII)". *Cuadernos de Historia del Derecho*, vol. extraordinario, pp. 403-420.

- **(2012):** "El Consejo de Indias y su relación con la Vía Reservada en el reinado de Felipe V". *Tesis doctoral*. Universidad Complutense de Madrid. Disponible: <http://eprints.ucm.es/16579/1/T33976.pdf> [consultado: 04/05/2013].

Morazzani de Pérez Enciso, G. (1966): *La Intendencia en España y en América*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

- **(1972):** *Las Ordenanzas de Intendentes de Indias*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- **(1973):** "Observaciones sobre las Ordenanzas de Intendentes de Indias de 1782 y 1786". *Actas y Estudios del III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho indiano (Madrid, 17 a 23 de enero de 1972)*. Madrid: Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, pp. 633-653.
- **(2002):** "El régimen de los estancos en las provincias de Venezuela y la nueva administración de hacienda (siglo XVIII)" en Barrios, F. (coord.) *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas*. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha, vol. 2, pp. 1227-1254.

Muñoz Rodríguez, J.D. (2010): "El superintendente austriaco y el intendente borbónico. La evolución de un modelo de gestión de los recursos fiscales en la monarquía hispánica" en Dubet, A. y Ruiz, J. J. (eds) *Las monarquías española y francesa (siglos XVI-XVIII). ¿Dos modelos políticos?*. Madrid: Casa Velázquez, pp. 131-141.

Muro Orejón, A. (1956): *Cedulario Americano siglo XVIII: colección de disposiciones legales indianas desde 1680 a 1800, contenidas en los cedularios del AGI*. Edición, estudios y comentarios por Antonio Muro Orejón. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.

- **(1957):** "Las Ordenanzas de 1571 del Real Supremo Consejo de Indias". Facsímil de la edición de 1585 de Francisco Sánchez. *Anuario de Estudios Americanos*, tomo XIV, pp. 363-423.
- **(1970):** "El Real y Supremo Consejo de las Indias. Antecedentes: la Junta de Indias". *Anuario de Estudios Americanos*, tomo XXVII, pp. 195-218.
- **(1989):** *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Muro Romero, F. (1983): "La Administración" en Navarro, L. (coord.) *Historia General de España y América*, tomo XI-I: América en el siglo XVIII. Los primeros. Borbones. Madrid: Rialp, pp. 267-294.

Muzzio, J.A. (1920): *Diccionario histórico y biográfico de la República Argentina* (dos tomos). Buenos Aires: Librería La Facultad de Juan Roldan. Disponible: <https://archive.org/details/diccionariohist12muzz> [consultado: 04/05/2011].

Navarro García, L. (1959): *Intendencias en Indias*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.

- **(1995):** *Las reformas borbónicas en América. El Plan de Intendencias y su aplicación*. Sevilla: Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla.

- **(2004a):** "El reformismo borbónico: proyectos y realidades" en Barrios, F. (coord.) *El gobierno de un mundo, virreinos y audiencias en la América hispánica*. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha, pp. 489-501.

- **(2005):** "La élite frente a la intendencia y el corregimiento de la Ciudad de México" en Navarro, L. (coord.) *Élites urbanas en Hispanoamérica: de la conquista a la independencia*. Sevilla: Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla, pp. 163-173.

- **(2007):** "Los intendentes de las provincias internas de Nueva España". *Temas Americanistas*, nº 19, pp. 70-86.

- **(2008b):** "Los intendentes de Guadalajara en Nueva España" en Soberanes, J.L. y Martínez, R.M. (coords) *Homenaje a Alberto de la Hera*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 593-610.

- **(2009):** *Servidores del Rey: los intendentes de Nueva España*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

Núñez Torrado, M. (1999): "El papel de los individuos en la institucionalización de prácticas contables: El caso de la renta de la pólvora en Nueva España (1757-1787)". *Tesis doctoral*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

Orduña Rebollo, E. (1997): *Intendentes e Intendencias*. Madrid: Tres Américas.

- **(2003):** *Municipios y provincias*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Orozco Linares, F. (2005): *Gobernadores de México. Desde la época prehispánica hasta nuestros días*. México: Panorama.

Ots Cadequí, J.M. (1993): *El Estado español en las Indias*. México: Fondo de Cultura Económica.

- **(2003):** *Nuevos aspectos del siglo XVIII español en América*. Bogotá: Centro.

Pérez Fernández-Turégano, C. (2006): *Patiño y las reformas de la administración de el Reinado de Felipe V. Madrid: Ministerio de Defensa*.

Pietschmann, H. (1970): "La introducción del sistema de intendencias en el Virreinato de Nueva España dentro del marco de la reforma administrativa general de la monarquía española en el siglo XVIII". *Anuario de Historia de América Latina*, nº 7, pp. 411-416.

- **(1983):** "Antecedentes españoles e hispanoamericanos de las Intendencias". *Anuario de Estudios Americanos*, tomo XL, pp. 359-372.

- **(1994):** "Un testimonio del impacto del reformismo borbónico en Nueva España: la representación del intendente de Puebla de los Ángeles de 27 de junio de 1792". *Anuario de Historia de América Latina*, nº 31, pp. 1-38.

- **(1996):** *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España: un estudio político administrativo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Previts, G.J., L.D. Parker and E.N. Coffman (1990): "Accounting History: Definition and Relevance". *Abacus*, vol. 26, nº 1, pp. 1-16.

- **(2000):** "An Accounting Historiography: Subject Matter and Methodology", en Edwards, J.R., (ed.) *The History of Accounting. Critical Perspectives on Business and Methodology*, vol. 1: Theory and Method. Londres: Routledge.

Radaelli, S.A. (1959): *Los virreyes del plata*. Buenos Aires: Perrot.

Ramírez-Ortiz, J. (2006): "El beneficio de los minerales de plata por amalgamación". *Revista de investigación científica*, vol. 2, nº 3. Disponible:

http://www.uaz.edu.mx/QuickPlace/revistainvestigacion/Main.nsf/h_Index/5FAA56A9F477CA7486257378005DBB6B/?OpenDocument&Form=h_PageUI

[consultado: 03/02/2012].

Ramos Gómez, L. (2002): *Noticias Secretas de América de Jorge Juan Santilicia y Antonio de Ulloa*. Madrid: Dastin.

Ramos Pérez, D. (1970): "El problema de la fundación del Real Consejo de las Indias y la fecha de su creación" en Ramos, D. (coord.) *El Consejo Real de las Indias en el siglo XVI*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, pp. 11-48.

Real Díaz, J.J. (1968): "Martín de Mayorga" en Calderón Quijano, J.A. (coord.) *Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos III*, tomo II: 1779-1787. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, pp. 9-161.

Rees Jones, R. (1982): "Aspectos de la vigencia de la Ordenanza de Intendentes de 1786 para la Nueva España". *Revista de Historia del Derecho*, nº 10, pp. 239-265.

- **(1983):** *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- **(1985):** "La aplicación de la Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires: dudas sobre la cuestión de los repartimientos". *Revista de Historia del Derecho*, nº 13, pp. 193-213.

- **(1987):** "Algunas repercusiones jurídicas de la difusión de la Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires". *Revista de Historia del Derecho*, nº 15, pp. 403-431.

- **(1989):** "Los títulos del intendente y superintendente Manuel Ignacio Fernández". *Revista de Historia del Derecho*, nº 17, pp.431-442.

- **(1991):** "La aplicación de la Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires en el Reino de Chile, 1782-1787". *Revista de Historia del Derecho*, nº 19, pp. 327-347.

- **(1992):** *El superintendente Manuel Ignacio Fernández (1778-1783): las reformas borbónicas en el Virreinato de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

Rock, D. (1988): *Argentina 1516-1987: desde la colonización española hasta Alfonsín*. Madrid: Alianza.

Rubio Mañé, J.I. (1983): *El Virreinato I: Orígenes y jurisdicciones y dinámica social de los virreyes*. México: Fondo de Cultura Económica.

Santos Martínez, P. (1960): "Reforma a la Contabilidad Colonial de el s. XVIII (el método de partida doble)". *Anuario de Estudios Americanos*, tomo XVII, pp. 525-536.

Salinas de Vico, O.C. (2001): "La Real Ordenanza de Intendentes y su aplicación en San Juan. Los subdelegados de Real Hacienda y Guerra 1784-1811". *Revista de Historia del Derecho*, nº 29, pp. 465-480.

- **(2006):** "La aplicación de la Real Ordenanza de Intendentes en Cuyo. El comandante de armas de San Juan". *Revista de Historia del Derecho*, nº 34, pp. 421-453.

San Martino de Dromi, M. L. (1992): *Intendencias y provincias en la historia Argentina*. Buenos Aires: Ciencias de la Administración.

- **(1999):** *Constitución Indiana de Carlos III: la Real Ordenanza de Intendentes de 1782*. Argentina: Centro de Estudios políticos y administrativos.

Sánchez-Arcilla Bernal, J. (2000a): *Instituciones político-administrativas de la América hispánica (1492-1810)*. Madrid: Servicio de publicaciones Universidad Complutense de Madrid, tomo I.

Sánchez Bella, I. (1954): "Los comentarios a las leyes de Indias". *Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo XXIV, pp. 381-542.

- **(1968):** *La organización financiera de las Indias (s. XVI)*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano- Americanos.

- **(1972):** "Los visitadores generales de Indias y el gobierno de los virreyes". *Anuario de Estudios Americanos*, tomo XXIX, pp. 79-101.

- **(1991):** *Estudios de Derecho indiano: las visitas generales en la América española (s. XVI-XVII)*. Pamplona: EUNSA.

- **(1992):** "La administración" en Sánchez, I., De la Hera, A. y Díaz, C. (coords.) *Historia del derecho indiano*. Madrid: Fundación Mapfre, pp. 193-250.

- **(1995):** *Nuevos estudios de derecho indiano*. Pamplona: EUNSA.

- **(2002):** "Las reformas en Indias del Secretario de Estado José de Gálvez (1776-1787)" en Barrios, F. (coord.) *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas*. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha, vol. 1, pp. 1517-1554.

Sanz Tapia, A. (1983): "El origen de la institución virreinal ante el caso concreto del virreinato del Plata" en *Justicia, sociedad y economía en la América española: (siglos XVI, XVII, XVIII)*". Valladolid: Universidad de Valladolid, Casa-Museo de Colón, vol. 2, pp. 457-481.

Schäfer, E. (2003): *El Consejo Real y Supremo de las Indias: su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria* (dos tomos). Madrid: Marcial Pons Historia.

Tau Anzoátegui, V. (2004): "Los bandos de buen gobierno del Río de la Plata, Tucumán y Cuyo (época hispánica)". *Relaciones: Estudios de historia y sociedad*, vol. XXV, nº 100, pp. 343-346.

Vicens Vives, J. (1988): "Los Borbones. El siglo XVIII en España y América" en Vicens, J. (ed) *Historia social y económica de España y América*. Barcelona: Vicens Vives, tomo IV.

Villar Díez, C. (2007): "El archivo histórico de las minas de Almadén y su contribución a la recuperación del patrimonio histórico" en Biel, M. P. (coord.) *Actas de las Jornadas de Patrimonio industrial y obra pública*. Zaragoza: Gobierno de Aragón, pp. 155-168.

Vizcaya Canales, I. (2005): *En los albores de la independencia: las Provincias Internas de Oriente durante la insurrección de Don Miguel Hidalgo y Costilla, 1810-1811*. Nuevo León: Fondo Editorial de Nuevo León.

Walter, S. P. (2005): "Interfaces". *Accounting Historians Journal*, vol. 32, nº 2, pp. 233-259.

Zorraquín Becú, R. (1995): "Valoración del sistema de intendencias" en Mariluz, J.M. (coord.) *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, pp. 203-230.

Zubiri Marín, M.T. (1989): "Un producto americano y su repercusión en la economía venezolana del s. XVIII: El Tabaco". *Boletín Americanista*, nº 39-40, pp. 265-275.